

Государственное бюджетное профессиональное образовательное
учреждение Республики Дагестан
«Колледж экономики и предпринимательства»

Конспект лекций для студентов направления подготовки
по дисциплине:

«Административное право»

40.02.04 «Юриспруденция»

Заочной форм обучения

Г. Буйнакск

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Раздел I. Административное право как отрасль права Российской Федерации	8
Глава 1. Государственное управление как объект административно- правового регулирования.....	8
§ 1. Социальное управление: понятие и основные категории	8
§ 2. Государственное управление: понятие, признаки и структура.....	10
§ 3. Принципы государственного управления	16
Глава 2. Сущность административного права	20
§ 1. Предмет и метод административного права России	20
§ 2. Понятие и особенности административного права России	24
§ 3. Система административного права России.....	27
§ 4. Принципы административного права России	29
§ 5. Наука административного права.....	31
Глава 3. Механизм административно-правового регулирования	35
§ 1. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования.....	35
§ 2. Нормы административного права: понятие, виды, структура, особенности.....	37
§ 3. Источники административного права	45
§ 4. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, классификация	48
Раздел II. Субъекты административного права	56
Глава 4. Индивидуальные субъекты административного права.....	56
§ 1. Сущность и структура административно-правового статуса индивидуальных субъектов	57
§ 2. Права и обязанности граждан Российской Федерации в административно-правовой сфере	59
§ 3. Гарантии реализации административно-правового статуса человека и гражданина.....	68
§ 4. Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации .	73
§ 5. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации	76

Глава 5. Органы исполнительной власти.....	83
§ 1. Понятие, система и структура органов исполнительной власти ..	83
§ 2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти.....	89
§ 3. Правовое положение Правительства Российской Федерации	91
§ 4. Федеральные органы исполнительной власти	96
§ 5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	101
Глава 6. Государственная служба и государственные служащие	107
§ 1. Понятие и система государственной службы	107
§ 2. Административно-правовой статус государственных служащих	115
§ 3. Прохождение государственной гражданской службы	133
Глава 7. Общественные объединения как субъекты административного права.....	148
§ 1. Понятие, признаки и виды общественных объединений	148
§ 2. Административно-правовой статус общественных объединений и иных негосударственных объединений	152
§ 3. Порядок образования общественных объединений и прекращения деятельности	156
§ 4. Административно-правовой статус религиозных объединений .	160
§ 5. Особенности статуса политических партий.....	165
 Раздел III. Формы и методы деятельности органов исполнительной власти	 170
Глава 8. Административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти.....	170
§ 1. Понятие и содержание административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти	170
§ 2. Юридическая природа правовых актов органов исполнительной власти.....	173
§ 3. Классификация правовых актов органов исполнительной власти	177
Глава 9. Методы управленческой деятельности органов исполнительной власти....	183
§ 1. Понятие и виды методов управленческой деятельности органов исполнительной власти.....	183
§ 2. Убеждение в деятельности органов исполнительной власти	186
§ 3. Принуждение в деятельности органов исполнительной власти .	191

Глава 10. Административное принуждение	195
§ 1. Понятие и признаки административного принуждения	195
§ 2. Виды мер административного принуждения	197
§ 3. Административно-предупредительные меры	199
§ 4. Меры административного пресечения	203
§ 5. Меры административно-процессуального обеспечения	209
§ 6. Меры административной ответственности (административные наказания).....	211
§ 7. Административно-восстановительные меры	212
Глава 11. Административно-процессуальная деятельность органов исполнительной власти.....	214
§ 1. Понятие и виды административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти	214
§ 2. Административно-правотворческий процесс в деятельности органов исполнительной власти	219
§ 3. Правоприменительный регулятивный административный процесс в деятельности органов исполнительной власти	221
§ 4. Административно-юрисдикционный процесс в деятельности органов исполнительной власти	223
Глава 12. Административно-правовые режимы	228
§ 1. Понятие, признаки, структура и классификация административно-правовых режимов	228
§ 2. Правовой режим чрезвычайного положения	231
§ 3. Правовой режим военного положения.....	238
§ 4. Правой режим чрезвычайной ситуации	243
§ 5. Правовой режим государственной тайны	247
§ 6. Правовой режим оружия	251
Глава 13. Обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти.....	257
§ 1. Понятие и сущность законности в деятельности органов исполнительной власти.....	257
§ 2. Понятие и виды контроля в деятельности органов исполнительной власти....	262
§ 3. Административный надзор органов исполнительной власти	268
§ 4. Прокурорский надзор в сфере деятельности органов исполнительной власти.....	270
§ 5. Общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти.....	272

Раздел IV. Административная ответственность по законодательству Российской Федерации	275
Глава 14. Административная ответственность и административное правонарушение	275
§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности.....	275
§ 2. Понятие административного правонарушения	281
§ 3. Состав административного правонарушения	284
Глава 15. Административные наказания	293
§ 1. Правовая природа административных наказаний	293
§ 2. Виды административных наказаний	295
§ 3. Правила назначения административных наказаний	301
Глава 16. Производство по делам об административных правонарушениях	305
§ 1. Понятие и принципы производства по делам об административных правонарушениях	305
§ 2. Участники производства по делам об административных правонарушениях.....	307
§ 3. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях	313
§ 4. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	317
§ 5. Стадии производства по делам об административных правонарушениях.....	322

ВВЕДЕНИЕ

Административное право, являясь базовой отраслью российского права, охватывает широкий круг общественных отношений в сфере публичной деятельности государства. Его изучение имеет большое значение для подготовки высококвалифицированных юристов. Знания о социальной роли содержания этой отрасли права позволяют выпускникам применять их при осуществлении своих обязанностей в практической деятельности.

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 (бакалавриат). Административное право опирается на основные категории науки управления, теории государства и права, конституционного права. Его изучение создает теоретическую базу для последующего изучения таких дисциплин, как «Муниципальное право», «Финансовое право», «Уголовное право», а также ряда специальных курсов, читаемых в процессе подготовки магистров направления «Юриспруденция».

В учебнике рассматриваются основные положения теории административного права, такие как сущность, принципы и функции государственного управления, предмет и метод административного права, механизм административно-правового регулирования, административно-правовой статус субъектов административного права (граждан РФ и иностранных граждан, органов исполнительной власти, государственных служащих, негосударственных организаций), формы и методы деятельности органов исполнительной власти, сущность административного процесса. Особое внимание уделяется вопросам ответственности за административные правонарушения.

Учебник подготовлен на основе действующего федерального законодательства с учетом законодательства Пермского края.

Раздел I. Административное право как отрасль права Российской Федерации

Глава 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования

§ 1. Социальное управление: понятие и основные категории

Термин «управление» имеет много значений. Это обусловлено тем, что процессы управления происходят в технических средствах, создаваемых человеком, в живых организмах, в общественной жизни. В самом общем смысле его можно определить как целенаправленное воздействие по упорядочению функционирования различных систем (биологических, технических, социальных), т. е. по переводу их из одного состояния в другое. Такое воздействие предполагает, что его кто-то осуществляет и в отношении кого-то, при этом между ними возникают определенные связи. Этому свойству управления соответствует такое понятие, как *система управления*.

Под системой управления понимается организованное множество взаимосвязанных элементов, образующих целостное единство, т. е. выполняющих определенные функции¹. Основными элементами системы являются субъект управления, объект управления, каналы прямых и обратных связей.

В кибернетическом плане² весь процесс управления представляет собой обмен информацией. По каналам прямой связи информация поступает от субъекта управления к объекту. По существу, это команды управления (указания, распоряжения), с помощью которых обеспечивается воздействие на все компоненты системы. По каналам обратной связи информация о результатах выполнения команд управления поступает от объекта управления к субъекту. Таким образом, управление характеризуется следующими признаками:

1. Оно всегда присуще целостным системам.
2. Проявляется в целенаправленном воздействии на систему, в результате которого достигается упорядоченность системы, ее развитие.
3. Реализуется посредством информационных связей между двумя внутренними элементами любой системы: субъектом и объектом управления.
4. Циркуляция информационных сигналов осуществляется по каналам прямых и обратных связей.
5. Предполагает определенную иерархию (подчиненность), в рамках которой субъект формирует цели и задачи развития всей системы и подчиняет им объект³.

¹ Берг А. И. Кибернетика – наука об оптимальном управлении. М., 1964. С. 19.

² Кибернетика – наука об общих закономерностях управления. См.: *Большой энциклопедический словарь*. М., 2000. С. 522.

³ *Государственное управление и административное право*. М., 1978. С. 9–10.

Одним из наиболее сложных видов управляющего воздействия является социальное управление, которое характерно для всех систем, функционирующих в обществе. Его суть состоит в том, что одни группы людей (индивиды) оказывают управляющее воздействие на другие группы (индивидов) с целью организации их совместной деятельности.

К. Маркс, анализируя систему общественного производства, отмечал, что всякий непосредственно общественный или совместный труд нуждается в большей или меньшей степени управления, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами. В подтверждение данного тезиса он приводил такой пример: «...отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере»¹.

Социальное управление как особый тип управления обладает рядом особенностей:

1. Для социального управления характерно, что в качестве и субъекта и объекта управления выступают люди (отдельные индивиды или коллективы). При этом субъект управления воздействует через волю и сознание людей.

2. Социальное управление осуществляется путем воздействия на волю людей.

Воля – способность к выбору деятельности и внутренним усилиям, необходимым для ее осуществления. Совместная деятельность предполагает единство, упорядоченность деятельности. Это происходит в результате приоритета воли управляющего субъекта над волей управляемых, т. е. благодаря определенному подчинению. Тем самым достигается единообразие субъективных проявлений, осуществляется координация индивидуальной деятельности.

3. Социальное управление носит сознательный характер, так как в общественной жизни ничто не делается без сознательного намерения, без желания достичь желаемого результата. Управление людьми осуществляется путем воздействия на сознание людей исходя из определенной цели и программы ее достижения, которая при этом может быть использована. Так, субъект управления, чтобы обеспечить достижение поставленной цели, нередко использует меры принудительного воздействия, пытаясь таким образом оказать влияние на сознание управляемых лиц, добиться от них нужного поведения. Следовательно, сознательный характер является одним из признаков управления. При этом необходимо учитывать индивидуальные особенности управляемых субъектов: черты характера, уровень интеллектуального развития, жизненный опыт и др.

4. Для социального управления характерно наличие иерархичности, т. е. подчиненности объекта управления субъекту. При этом возможно определенное соединение субъектов и объектов управления. Так, например, Министер-

¹ Марк К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 23. С. 342.

ство науки и высшего образования России выступает в качестве объекта управления по отношению к Правительству РФ. В то же время оно является субъектом управления по отношению к образовательным учреждениям высшего образования, в частности к Пермскому государственному университету.

Таким образом, социальное управление представляет собой сознательное волевое воздействие на управляемую систему с целью организации или регулирования ее деятельности и придания ей новых определенных качеств.

Система социального управления состоит из ряда достаточно четко выраженных подсистем, что позволяет говорить о его видах. Одним из главных критериев, используя который можно рассматривать вопрос о видах социального управления, является субъект управления. Именно он реализует функции управления в различных сферах общественной жизни применительно к тем или иным объектам. В связи с этим можно выделить *государственное и негосударственное* управление.

Государственное управление в широком аспекте осуществляется органами государства, а также иными государственными структурами по уполномочию государства. Негосударственное включает муниципальное управление, партийное руководство, управление, осуществляемое общественными и религиозными объединениями, управленческую деятельность частных предприятий и учреждений и др.

§ 2. Государственное управление: понятие, признаки и структура

Государственное управление является особым видом социального управления. Ему свойственны все черты, которые характерны для социального управления в целом. При этом оно имеет и свои особенности. Прежде всего следует отметить, что существует два подхода к определению содержания государственного управления.

Государственное управление в *широком* аспекте рассматривается как деятельность всех органов государства и иных субъектов публичной власти, направленная на организацию отношений, возникающих в обществе. В этом смысле к государственному управлению относится деятельность органов представительной (законодательной) и исполнительной власти: суда, прокуратуры, органов власти субъектов РФ, местных администраций и др. Все они, используя присущие им формы и методы, оказывают организующее воздействие на отношения, которые складываются между людьми, хозяйствующими организациями, общественными объединениями и др. Так, представительные органы (Федеральное собрание РФ, законодательные органы субъектов РФ) устанавливают общеобязательные правила, которые направлены на организацию общественных отношений субъектов права. Органы исполнительной власти призваны

обеспечить их реализацию путем дачи конкретных предписаний участникам совместной деятельности. Суды влияют на отношения между различными субъектами в процессе рассмотрения споров, возникающих между ними. Органы прокуратуры надзирают за тем, чтобы все физические и юридические лица действовали строго в рамках законов. При этом деятельность названных органов регламентирована нормами различных отраслей права: конституционного, административного, уголовного и др. Рассматриваемый подход к пониманию государственного управления используется в теории государства и права, политологии, экономике и иных отраслях науки¹.

В узком аспекте государственное управление рассматривается как деятельность, направленная на организацию исполнения законов и заключающаяся в текущем распорядительстве различными объектами (хозяйствующими, социальными) и людьми, что выражается в издании обязательных для них подзаконных актов. Такую трактовку используют прежде всего в науке административного права². Вне такого понимания остается деятельность органов представительной (законодательной) и судебной власти, прокуратуры, иных органов государства (Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и др.).

Государственное управление, рассматриваемое в узком аспекте, обладает рядом признаков:

1. Государственное управление характеризуется *всеобщностью*. Это означает, что оно реализуется во всех сферах деятельности государства (экономической, социальной, политической), т. е. везде, где возникает необходимость исполнения законов. Другими словами, государственное управление представляет собой средство практического осуществления задач и функций государства.

Всеобщий характер государственного управления проявляется независимо от масштаба его осуществления, т. е. как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации и муниципальных образований. Всеобщий характер способствует объединению в единую систему всех отраслей и сфер управления, всех его звеньев.

2. Государственное управление представляет собой вид деятельности по исполнению законов и иных нормативных правовых актов. Оно занимает подчиненное положение по отношению к законодательной власти, так как осуществляется на основе нормативных актов, принимаемых органами законодательной власти, и как бы продолжает ее, претворяя в жизнь предписания законов. *Исполнительный* характер государственного управления выражает природу взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти.

¹Зеркин Д. П., Игнатов В. Н. Основы теории государственного управления. М., 2007. С. 49.

²Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2010. С. 34.

3. Государственное управление имеет *юридически властный, распорядительный* характер. Управление – это деятельность, предполагающая подчинение объекта управления его субъекту, поэтому управленческие отношения всегда основаны на власти и подчинении, т. е. являются субординационными. Властность предопределяется и тем, что управление осуществляется от имени государства, поскольку именно оно и определяет его направленность.

Исполнение законов невозможно без наличия полномочий распорядительного характера. Поэтому государство наделяет субъекты управления определенным объемом распорядительных полномочий. Это проявляется через право органов управления издавать юридические акты (акты управления), которые содержат обязательные предписания (нормативные, индивидуальные). Для того чтобы обеспечить их исполнение, органы государственного управления наделяются также правом применения мер принуждения.

4. Государственное управление осуществляется *специальными субъектами*. Таковыми являются федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ, министерства, федеральные службы и агентства), а также органы исполнительной власти субъектов федерации. Например, в Пермском крае к ним относятся Правительство Пермского края, краевые министерства, инспекции и агентства¹.

В соответствии с Конституцией РФ значительными полномочиями в сфере исполнительной власти обладает Президент. Поэтому он и его администрация также реализуют определенные полномочия в сфере государственного управления.

В связи с необходимостью оперативного управления отдельными отраслями экономики государство наделяет полномочиями исполнительно-распорядительного характера некоторые государственные структуры, не относящиеся к системе государственных органов, в частности Центральный Банк России, государственные корпорации «Росатом», «Роскосмос» и др.

Действующее законодательство предусматривает, что субъекты РФ имеют право передавать некоторые вопросы, отнесенные к их компетенции, муниципальным образованиям. Исходя из этого, органам местного самоуправления могут быть переданы соответствующие полномочия в сфере государственного управления².

5. Государственное управление носит *подзаконный* характер, так как закон определяет его направленность, средства достижения поставленных целей и задач. Оно осуществляется на основе закона. Содержанием деятельности

¹О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края: Закон Пермского края от 7 сен. 2007 г. // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 10.

²Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.

многих субъектов государственного управления является исполнение законов (федеральных, региональных) путем применения общих норм к ситуациям, возникающим в различных отраслях общественной жизни. Поэтому органы исполнительной власти могут осуществлять только те полномочия, которые законом отнесены к их компетенции.

6. Государственное управление имеет ярко выраженное *организационное* содержание, т. е. в процессе исполнительной деятельности организуется совместный труд членов общества, возникают отношения между конкретными людьми, социальными коллективами по поводу использования ими материальных и иных ресурсов. Организационная сущность государственного управления состоит, следовательно, в том, что с его помощью достигается регулирование и координация совместной деятельности людей с целью реализации ими законов и их нормативных правовых актов. Таким образом, органы управления обеспечивают практическое осуществление государственных функций в порученной им другими субъектами сфере деятельности.

7. Государственное управление – это *непрерывная*, постоянная, планомерная деятельность, которая выражается в разработке программ управления (управленческих решений), оперативном регулировании текущих управленческих связей, в проверке их исполнения и контроле (надзоре) за функционированием системы управления и всех ее элементов. Этому признаку соответствует понятие *цикл управления*, который включает три основных этапа (стадии): подготовка и принятие решения, организация его исполнения, контроль за исполнением решения.

8. В процессе государственного управления требования закона реализуются в различных формах. Наряду с правоприменением, которое состоит в даче прямых юридических предписаний, субъекты управления осуществляют правотворчество, т. е. разрабатывают и утверждают юридически обязательные правила, конкретизируя требования законов. Значительное место в деятельности органов исполнительной власти занимает реализация полномочий юрисдикционного характера, связанных с разрешением правовых конфликтов в сфере управления и применением мер административного (внесудебного) принуждения.

Таким образом, *государственное управление – это юридически властная деятельность особой группы органов государства, направленная на организацию исполнения законов и иных правовых актов.*

В систему государственного управления входят области, отрасли и сферы. Область государственного управления – это совокупность отраслей управления, объединенных единством основного назначения (управление экономи-

кой, управление социальной деятельностью, управление административно-политической деятельностью).

Отрасль управления представляет собой совокупность органов управления, объединенных общностью профиля объектов и их конкретного назначения (управление промышленностью, сельским хозяйством, транспортом, образованием, здравоохранением, культурой, обороной, внутренними делами и др.).

Сфера государственного управления – комплекс организационных отношений, связанных с осуществлением межотраслевых функций специального характера (планирование, статистическая отчетность, сертификация и др.).

Государственное управление находит свое выражение в реализации определенных функций. **Функция управления** – это конкретное направление управляющего воздействия субъекта управления на объект. Именно функции определяют содержание и характер деятельности органов управления, формы и методы их воздействия на конкретные объекты управления. Выделяют основные (общие), обеспечивающие и специальные функции.

К основным функциям относятся: прогнозирование, планирование, учет, контроль, организация, регулирование и др.

Прогнозирование – это научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта управления в будущем, например: об изменениях во внешней среде и соответствующей этому трансформации задач и действий данной организации, а также о внутренних изменениях самой организации. Как функция государственного управления прогнозирование представляет собой разработку научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности, о перспективах развития отдельных отраслей управления.

Планирование представляет собой процесс выработки целей данной системы и решений, необходимых для их достижения. Планирование выражается в разработке основных показателей социально-экономического развития, федеральных и региональных программ, временных и количественных показателей их реализации. Так, например, Президентская программа подготовки управленческих кадров 2018–2019 гг. определяла направления и сроки обучения руководителей для органов государства.

Организация – это разработка и проведение конкретных мероприятий по выполнению принятого управленческого решения; она представляет собой подбор исполнителей, их обучение, материально-техническое и финансовое обеспечение. Организация предполагает также упорядочение структуры государственного органа, штатов, процессов управления и др.

Контроль и учет тесно связаны между собой. Учет позволяет определить количественные изменения материальных, финансовых, кадровых и иных ресурсов, используемых в процессе исполнения управленческих решений.

Контроль представляет собой сопоставление фактических промежуточных и конечных результатов с планируемыми показателями. Информация, полученная в результате контроля, помогает принять необходимые меры по совершенствованию механизма реализации управленческого решения. Контроль в государственном управлении осуществляется как органами исполнительной власти, так и представительными, судебными органами. Определенными контрольными полномочиями в этой сфере обладает Счетная палата РФ.

Регулирование – это установление общеобязательных правил, требований и процедур для участников управленческой деятельности по выполнению стоящих перед ними задач. Посредством регулирования органы государственного управления устанавливают порядок лицензирования отдельных видов деятельности, сертификации произведенной продукции, регистрации отдельных объектов, проведения контрольных и надзорных проверок и т. п.

К числу обеспечивающих функций управления относятся такие, как кадровая, информационного обеспечения, финансирования, материально-технического обеспечения делопроизводства и др.

Общие, специальные и обеспечивающие функции существуют во взаимодействии друг с другом. В связи с этим недооценка той или иной функции, недобросовестное ее выполнение негативно отражаются на всей системе функций и на результатах управления.

Управляющее воздействие органов исполнительной власти может быть направлено как на объекты внешней среды, так и на организацию деятельности самого органа. Соответственно, выделяют два вида государственного управления: внешнее и внутреннее.

Внешнее управление имеет приоритетное значение, так как связано с реализацией внешних полномочий. Оно направлено на объекты (предприятия, учреждения, физических лиц), которые не входят в систему органа исполнительной власти и не состоят с ним в отношениях прямого, непосредственного соподчинения. Так, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки проводит лицензирование и аккредитацию вузов независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности.

Внутреннее государственное управление осуществляется в целях повышения слаженности, эффективности функционирования самого органа исполнительной власти; в качестве объектов управления в этом случае выступают структурные подразделения и сотрудники, непосредственно подчиненные руководителю органа (субъекта управления). Примером такого управления явля-

ется, в частности, утверждение руководителем Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки регламента (распорядка) служебного времени.

В литературе в качестве самостоятельного вида выделяют также *внутриорганизационное* государственное управление, которое состоит в осуществлении исполнительно-распорядительных функций органами законодательной власти, судами, прокуратурой и другими органами государства, не относящимися к органам исполнительной власти¹. По нашему мнению, такой подход ничем не обоснован, поскольку по своим содержанию и направленности внутриорганизационное управление ничем не отличается от внутреннего государственного управления и может рассматриваться как его часть.

§ 3. Принципы государственного управления

Реализация задач, стоящих перед государственным управлением, предполагает его осуществление на основе ряда принципов, определяющих природу данного вида деятельности. Под принципами государственного управления понимаются закрепленные в нормах права основные, исходные положения (идеи), отражающие его особенности и назначение². Содержание принципов не только выражает сущность государственного управления, но и оказывает влияние на формирование системы органов управления, выбор форм и методов осуществления ими управленческих функций.

В системе государственного управления выделяют, как правило, общие и организационные принципы. *Общие* выражают теоретическую основу управленческой деятельности. К их числу можно отнести законность, федерализм, сочетание централизации и демократизма, плановость.

Организационные принципы характеризуют связи между различными звеньями системы государственного управления, определяют основы построения аппарата управления. Данную группу составляют отраслевой и территориальный принципы, сочетание коллегиальности и единоначалия, гласность и др.³

Принцип *законности* в управлении означает точное и единообразное исполнение законов, принятие управленческих решений, отнесенных законом к компетенции данного органа, в установленном порядке и определенной процессуальной форме. Ни один государственный орган, осуществляющий управленческую деятельность, не может самостоятельно изменять, расширять или сужать объем закрепленных за ним полномочий. Важными способами обеспечения данного принципа являются государственный и судебный контроль, прокурорский надзор, а также обжалование действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц.

¹ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ.соч. С. 38.

² См.: *Административно-процессуальное право*/ под ред. А. И. Каплунова. СПб., 2017. С. 21.

³ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1. С. 124–136.

Принцип *федерализма* вытекает из федеративного устройства РФ. Статья 71 Конституции РФ закрепляет перечень вопросов, отнесенных к исключительному ведению России. В ст. 72 перечислены вопросы, отнесенные к совместному ведению России и ее субъектов. Это предопределяет наличие двух уровней органов государственного управления: федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Конституционное разграничение полномочий между федеральным центром и регионами лежит в основе определения компетенции названных органов. Так, Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрены исключительные полномочия Министерства просвещения России, полномочия, которые министерство может передать соответствующим органам исполнительной власти субъектов федерации, а также полномочия, отнесенные к компетенции собственно региональных органов исполнительной власти¹. При этом как федеральные органы, так и органы исполнительной власти регионов обязаны взаимно соблюдать и исполнять федеральные и региональные нормативные акты управления.

Принцип *сочетания централизации и демократизации* в управлении предполагает закрепление единства системы исполнительной власти, повышение ее эффективности. Именно поэтому в начале 2000-х гг. в России были созданы федеральные округа во главе с полномочным представителем Президента РФ, который призван обеспечить реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего округа².

Проявлением рассматриваемого принципа является и создание федеральными органами исполнительной власти территориальных органов на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Это позволяет обеспечить единообразное осуществление полномочий, отнесенных к ведению РФ, на всей территории государства. Подконтрольность и подотчетность нижестоящих органов исполнительной власти вышестоящим гарантирует исполнение нормативных правовых актов, изданных федеральными органами, их структурными подразделениями на местах.

Демократизация в государственном управлении выражается в разграничении на основе Конституции РФ полномочий между федеральными и региональными органами, а также в передаче части полномочий в сфере государственного управления от органов государства органам местного самоуправления. Одним из проявлений демократизации государственного управления является участие граждан в деятельности органов исполнительной власти. Так, в соответствии с Федеральным законом от 21 июня 2014 г. «Об основах общественного контроля» при органах исполнительной власти создаются обще-

¹Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1).

²О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе: Федер. закон от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20.

ственные советы, в состав которых входят представители гражданского общества. Целью советов является выявление и анализ проблем, возникающих в той или иной отрасли управления, а также внесение предложений по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти¹.

Действующее законодательство предусматривает и иные формы участия граждан в государственном управлении, например, путем общественного обсуждения проектов решений, принимаемых органами исполнительной власти, по наиболее значимым вопросам.

Принцип *плановости* обусловлен самой природой управления, которое представляет собой постановку целей, разработку программ их достижения. Планомерное развитие государственного управления в целом и управления отдельными отраслями является необходимым условием функционирования всего государственного аппарата. Планы, определяющие порядок решения вопросов экономического, социального и иного характера, после утверждения соответствующими органами государства облекаются в правовую форму и становятся юридически обязательными. Принцип плановости практически проявляется в том, что вся текущая и перспективная деятельность основывается на планах².

Отраслевой принцип управления характеризуется тем, что отдельные органы исполнительной власти осуществляют государственное управление в отношении конкретной однородной группы предприятий и учреждений, обеспечивая реализацию всех или большинства основных и вспомогательных (ресурсных) функций управления. Данный принцип лежит в основе построения многих федеральных и региональных органов исполнительной власти. К их числу можно отнести Министерство просвещения РФ, Министерство сельского хозяйства Пермского края и др.

Территориальный принцип предполагает комплексное решение задач управления в отношении объектов, расположенных на определенной территории. Так, для обеспечения управления федеральным имуществом (собственностью), находящимся на территории субъектов РФ, создано федеральное агентство по управлению государственным имуществом, которое имеет свои территориальные управления во всех республиках, краях, областях, входящих в состав РФ. Названный принцип лежит также в основе управления отдельными территориями нашего государства. Министерство РФ по развитию Дальнего Востока призвано обеспечить координацию деятельности по реализации государственных программ на территории Дальневосточного федерального округа, а также функций по созданию и развитию территорий опережающего развития³.

¹Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1).

²О стратегическом планировании в РФ: Федер. закон от 28 июня 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. 1).

³Собрание законодательства РФ. 2012. № 28.

Принцип *сочетания коллегиальности и единоначалия* используется для того, чтобы обеспечить персональную ответственность каждого руководителя за организацию и функционирование конкретного государственного органа. В связи с этим руководитель наделяется контрольными полномочиями и полномочиями по применению мер дисциплинарного принуждения. Коллегиальность является одним из средств противодействия субъективизму в решении основных вопросов, отнесенных к компетенции конкретного органа. Кроме того, коллективное обсуждение подведомственных вопросов способствует принятию наиболее обоснованных управленческих решений. Проявлением коллегиальности является создание в федеральных органах исполнительной власти специальных органов (коллегий)¹. Коллегиальным органом является также Правительство РФ, которое принимает решения по основным направлениям своей деятельности исключительно на заседаниях Правительства большинством голосов при наличии соответствующего кворума.

Принцип *двойного подчинения* в государственном управлении означает организационное подчинение конкретного органа исполнительной власти субъекта РФ вышестоящему органу специальной компетенции (министерству) и региональному органу общей компетенции. Этот принцип имеет место там, где есть децентрализация исполнительных функций, где нужен учет местных особенностей при решении вопросов социально-экономического характера. Так, Министерство сельского хозяйства Пермского края по вопросам совместного ведения подконтрольно Минсельхозу России, а по иным вопросам управления данной отраслью – Правительству Пермского края. В первом случае речь идет о вертикальном подчинении, во втором – о горизонтальном.

Принцип *гласности* в управлении предполагает объективное и всестороннее информирование управляемых о внутренней и внешней политике государства. Это достигается путем опубликования официальных документов, аналитических обзоров, статистических данных, характеризующих деятельность органов государственного управления.

На обеспечение реализации принципа гласности направлена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г.²

¹ См.: Приказ Минобрнауки РФ. № 418 от 5 мая 2017 г. [Электронный ресурс]. Доступ из информ.-правового портала «Гарант RU».

²Собрание законодательства РФ. 2014. № 5.

Глава 2. Сущность административного права

§ 1. Предмет и метод административного права России

Предмет и метод являются ключевыми критериями выделения любой отрасли права. Предмет любой отрасли права отвечает на вопрос «на что направлено правовое регулирование?». Административное право регулирует общественные отношения в области публичного управления. Круг этих общественных отношений является наиболее широким, чрезвычайно подвижным, но в реальности возникают большие трудности при определении и описании предмета административного права, поскольку легального определения просто не может быть, а среди ученых-административистов нет единого мнения по этому вопросу.

Вопрос о предмете административного права России в настоящее время в науке остается одним из актуальных и, к сожалению, до сих пор неразрешенных. Общественные отношения вообще и управленческие в частности подвергаются постоянному изменению. Соответственно, и предмет любой отрасли права постоянно развивается.

Среди огромного множества мнений о предмете административного права в учебной литературе долгое время наиболее классическим считался подход Д. Н. Бахраха и А. П. Коренева, которые в предмет административного права включали следующие группы общественных отношений:

- внешние отношения, складывающиеся между органами исполнительной власти, с одной стороны, юридическими и физическими лицами – с другой. Такие отношения характеризуются непосредственным воздействием при помощи государственно-властных полномочий на объекты, не входящие в систему органов исполнительной власти;

- внутриорганизационные отношения, т. е. отношения, возникающие внутри органа исполнительной власти»¹.

Также оригинальной в этом вопросе являлась позиция авторитетного ученого К. С. Бельского, который включал в предмет административного права следующие группы общественных отношений:

- сфера государственного управления;
- сфера общественного (полицейского) порядка².

Но в настоящее время происходит расширение предмета административного права в связи с расширением форм реализации исполнительной власти, расширение круга субъектов реализации исполнительной власти (в том числе наделение государственными полномочиями по осуществлению исполнитель-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2006. С. 27–28; Коренев А. П. Административное право России. М.: Щит-М, 1999. Ч. 1. С. 56.

² Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 17.

ной власти органов местного самоуправления и других негосударственных образований), расширение масштабов и пределов реализации исполнительной власти.

По мнению А. И. Стахова, в зависимости от природы регулируемых общественных отношений в структуре предмета отечественного административного права можно выделить две составные части. Во-первых, «совокупность общественных отношений, возникающих и реализуемых по поводу обеспечения интеграции частных и публичных прав и законных интересов, которую можно назвать сферой административно-распорядительной (регулятивной) деятельности Российского государства»¹.

Во-вторых, «совокупность общественных отношений, возникающих и реализуемых по поводу охраны и защиты публичных и частных прав и законных интересов, которую можно назвать сферой административно-охранительной деятельности Российского государства»².

П. И. Кононов представляет структуру предмета административного права в виде трех блоков общественных отношений:

«— общественные отношения в сфере государственного управления;

— прочие, помимо государственно-управленческих, отношения, возникающие в ходе осуществления деятельности органами и учреждениями исполнительной власти, иными государственными органами, а также исполнительно-распорядительными органами, не регулируемые специальными отраслями публичного права (конституционным, муниципальным, финансовым и др.);

— отношения, возникающие между физическими лицами и (или) организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них субъектов публичной власти, но находящиеся под контролем (надзором) последних»³.

О расширении предмета административного права, несомненно, свидетельствует принятие Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г.

Таким образом, *предмет административного права* включает:

— внешнеорганизационные управленческие отношения, возникающие по поводу осуществления исполнительной власти между неравными по правовому положению субъектами этих отношений, но имеющие в качестве обязательного субъекта орган исполнительной власти или иной орган, которому делегированы государственные полномочия в сфере исполнительной власти (орган местного

¹Стахов А. И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 11.

²Там же.

³Кононов П. И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 4.

самоуправления, должностные лица органов государственной власти или органов местного самоуправления, иные субъекты публичного управления);

– внутриорганизационные управленческие отношения, т. е. общественные отношения, возникающие внутри органов исполнительной власти или иных органов, которым делегированы государственные полномочия в сфере исполнительной власти (органы местного самоуправления, должностные лица органов государственной власти или органов местного самоуправления, иные субъекты публичного управления) по поводу осуществления исполнительной власти;

– правоотношения, возникающие в ходе административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с судебным контролем за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Если предмет административного права отвечает на вопрос, «что оно регулирует?», то *метод правового регулирования* позволяет ответить на вопрос «как оно это делает?». Метод (от греч. *methodos*) – путь исследования, учение, средство, прием и способ (либо совокупность приемов и способов) достижения определенной цели. Абсолютно любая отрасль права использует в качестве средств воздействия на общественные отношения три юридических метода: дозволения, предписания и запрета (это ты можешь, это ты должен, это тебе запрещено). Данные методы используются и в административном праве.

Дозволение – это такой метод правового регулирования, при котором субъекту предоставляется определенная свобода: он может совершать или не совершать те или иные действия. То есть субъекту административных правоотношений предоставляется право с положительным содержанием. Данный метод в административном праве проявляется во взаимодействии сторон, в координации совместных действий, в согласовании принимаемых ими управленческих решений.

Предписание – это такой метод правового регулирования, при котором устанавливается прямая обязанность совершить те или иные действия определенного характера, в том числе и путем применения административного принуждения.

Запрет – это такой метод правового регулирования, при котором устанавливается обязанность воздержаться от совершения определенных юридически-ми нормами действий. Реализация данного метода, как правило, подкрепляется установлением административной ответственности.

Преобладание того или иного метода правового регулирования может характеризовать конкретную отрасль права. Так, для гражданского права характерен метод дозволения, поэтому его иногда называют гражданско-правовым методом, для административного – предписания, или административно-правовой метод, для уголовного – запрета, или уголовно-правовой метод.

Особенности административно-правового метода регулирования заключаются в следующем:

«– наиболее характерны правовые средства распорядительного характера, т. е. предписания. Одной стороне предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне;

– предполагается односторонность юридически властного волеизъявления одного из участников отношения;

– в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь управляющих и управляемых: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона, либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой;

– властность и односторонность не исключают использования в необходимых случаях дозволительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников»¹.

Среди альтернативных методов административного права, используемых в управлении, можно выделить два классических: убеждение и принуждение. Убеждение является основополагающим методом в правовом государстве, основанным на использовании разъяснительных, воспитательных, организационных и других мер. Наряду с убеждением выделяют поощрение, воздействие которого направлено на сознание и волю людей и которое заключается в моральном и материальном одобрении, предоставлении дополнительных гарантий и прав.

Принуждение же связано с такой формой реализации норм права, как применение, когда наделенное властными полномочиями лицо применяет принудительные меры воздействия. Также среди альтернативных методов административного права можно выделить императивный, диспозитивный, договорный методы.

Императивный метод (приказ, команда, запрет) – это такой властный метод, который выражен в категорических предписаниях, независящих от усмотрения субъектов правоотношений. Устанавливается обязанность совершить те

¹ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2011. С. 35–37.

или иные действия либо не совершать их в рамках, предусмотренных административно-правовой нормой.

Диспозитивный (восполнительный) метод – напротив, предоставляет возможность выбрать вариант поведения субъектом правоотношения по собственному усмотрению, совершить те или иные действия либо не совершать определенных действий в рамках, предусмотренных административно-правовой нормой.

Договорный метод (принятие федеральными министерствами совместных нормативных правовых актов, составление планов совместных мероприятий и т. д.) – сравнительно недавно выделенный в административном праве метод, при котором стороны административных правовых отношений согласовывают свои действия, координируют их по поводу управления, но не в личных, а в публичных интересах.

§ 2. Понятие и особенности административного права России

Особенности предмета и метода административно-правового регулирования определяют и специфику административного права как отрасли права. Выявление этих особенностей, во-первых, послужит эффективным средством понимания сущности данной отрасли, а во-вторых, позволит сформулировать определение рассматриваемой отрасли.

В настоящее время существует большое количество определений административного права. И все же большинство авторов сходятся во мнении о том, что существуют следующие основные особенности данной правовой отрасли:

1. «Это отрасль публичного права, поскольку обеспечивает реализацию публичных интересов государства и общества. Разделение права на публичное и частное произошло сравнительно недавно, поэтому до сих пор такое деление вызывает определенные споры. Тем не менее к отраслям публичного права традиционно относят конституционное (государственное), административное, уголовное, финансовое, процессуальное право, судостроительство, международное публичное право и др. А к отраслям частного права – гражданское, семейное, трудовое право и др.»¹.

2. «Это самая объемная отрасль российского публичного права, поскольку регулирует широкий круг вопросов, отличается множественностью источников. Исполнительная власть и управленческая деятельность в целом присутствуют во всех сферах государственной и общественной жизни. Всегда можно

¹Сергун П. П., Бобров А. М. Понятие и особенности административного права России // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика: материалы научно-методического семинара / под общ.ред. П. П. Сергуна. М.; Саратов: Милика, 2010. С. 18–21.

вести речь об использовании административного права там, где исполнительная власть затрагивает интересы практически всех субъектов общественных отношений. Кроме того, особенностью административного права РФ является создание условий для организации и эффективного функционирования органов исполнительной власти¹, являющихся самыми многочисленными среди иных органов государственной власти. И, соответственно, для реализации целей, задач и полномочий, возлагаемых на них Конституцией РФ и действующим законодательством, необходимо разработать огромный пласт подзаконных нормативных правовых актов»².

3. «Это самая мобильная отрасль российского права. Изменение административного законодательства происходит очень быстро, и в этом есть несомненные плюсы. Прежде всего, посредством постоянного совершенствования норм административного права можно оперативно реагировать на изменения общественных отношений. Однако самым большим минусом будет то, что эти изменения создают огромные трудности как для правоприменителя, так и для правоисполнителя норм административного права, которые просто не успевают следить за динамично развивающейся юридической базой административного права. Выше уже было отмечено, что особенностью административного права является множественность источников. Однако если учесть, что изменения в каждом из них происходят постоянно, то можно сделать следующий вывод: для получения профессиональных знаний в области административного права мало знать и правильно применять огромное количество нормативно-правовых актов, нужно еще и постоянно следить за их изменениями»³.

4. Административное право относится к числу самых несистематизированных и, более того, некодифицированных отраслей правовой системы России. Во многом это объясняется его многопрофильностью⁴. В настоящее время единственными кодифицированными источниками административного права являются Кодекс РФ об административных правонарушениях и Кодекс административного судопроизводства РФ. При этом существует необходимость кодификации и других институтов административного права, например, служебного, контрольно-надзорного и др.⁵

5. Административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Поэтому необходимо

¹Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. Т.1. С. 308.

²Сергун П. П., Бобров А. М. Понятие и особенности административного права России // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика: материалы научно-методического семинара / под общ. ред. П. П. Сергуна. М.; Саратов: Милика, 2010. С. 18–21.

³Там же.

⁴Административное право: Ч.1./ под ред. А. С. Телегина. Пермь. 2018. С. 26.

⁵Там же.

учитывать особенности его развития в каждом субъекте РФ. В настоящее время это развитие происходит крайне неравномерно, достаточно часто встречаются случаи, когда нормы административного права конкретного субъекта РФ противоречат федеральным нормам данной отрасли. Следует также заметить, что учебники по административному праву, как правило, посвящены только «федеральному» административному праву и не затрагивают особенностей развития этой отрасли в субъектах РФ. Да и не представляется возможным наряду с регулярными изменениями федеральных административных норм следить за их развитием в 85 субъектах России. Однако при изучении данной отрасли права необходимо знать ее нормы, действующие на территории субъекта, где располагается образовательная организация.

6. Отличительной чертой этой отрасли является использование императивного метода воздействия на подчиненных субъектов, т. е. реализация публичных интересов всегда обеспечивается силой государственного принуждения, где субъекты по своему правовому положению не равны. Однако это не означает, что в области административного права у граждан нет защиты от административного произвола. Наоборот целью данной отрасли является не только создание необходимых условий для эффективной управленческой деятельности исполнительной власти, но и обеспечение гражданам и организациям возможности реализации прав и свобод в сфере управления, защиты от различного рода злоупотреблений со стороны контролирующих субъектов. Так, в целях ограничения вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов был принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля»¹, который призван способствовать снижению административных барьеров.

Стоит добавить, что в процессе реформирования государственного управления происходит и коррекция метода административно-правового регулирования, все чаще используются диспозитивные методы воздействия на участников управленческих правоотношений. Обосновывается возможность использования административно-договорных начал в регулировании управленческих отношений.

Таким образом, рассмотрев лишь некоторые особенности столь сложной отрасли, можно сформулировать следующее определение административного права.

«Административное право – это отрасль российского публичного права, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения управленческого характера, складывающихся в сфере организации

¹Российская газета. 2008. 30 дек.

и функционирования исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления, а также в процессе внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности иных государственных органов»¹.

§ 3. Система административного права России

Внутреннее строение системы права предполагает выделение обязательных элементов. В системе административного права в настоящее время некоторыми учеными выделяются не только традиционные элементы (институты, нормы права), присущие любой отрасли права, но и нетрадиционные – подотрасли права (служебное право, муниципальное право и др.).

В системе административного права традиционно выделяют общую и особенную части. *Общая* часть включает нормы и институты, которые охватывают всю систему государственного управления и определяют:

- административно-правовой статус субъектов права (граждан России и иностранных граждан, органов исполнительной власти, государственных служащих, общественных объединений, органов местного самоуправления и др.);
- формы и методы государственной управленческой деятельности и реализации исполнительной власти;
- основания и порядок применения мер административного принуждения;
- сущность и порядок реализации административно-правовых режимов;
- способы обеспечения законности и защиты прав и свобод граждан в сфере государственного управления.

Особенная часть включает нормы и институты, которые регулируют отношения в конкретных отраслях государственного управления:

- в административно-политической сфере (управление обороной, внутренними делами, государственной безопасностью, юстицией, иностранными делами);
- в социальной сфере (управление образованием, наукой, культурой, здравоохранением, социальным обеспечением и т. д.);
- в сфере экономики (управление промышленностью, агропромышленным комплексом, транспортом, строительством и жилищно-коммунальным хозяйством и т. д.);

¹Сергун П. П., Бобров А. М. Понятие и особенности административного права России // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика: материалы научно-методического семинара / под общ. ред. П. П. Сергуна. М.; Саратов: Милика, 2010. С. 18–21.

– в межотраслевых сферах (прогнозирование и планирование социально-экономического развития, финансирование и кредитование, стандартизация и сертификация, учет и статистика и т. д.).

В отдельных случаях в системе административного права выделяют три части: общую, особенную и специальную. По мнению В. М. Манохина, «специальная часть состоит из таких разделов, как обеспечение безопасности личности, общества и государства в сфере внешних сношений, внутренних дел, охрана общественного порядка и безопасности внутри страны, оперативно-розыскная, частная детективная и охранная деятельность и т. д.»¹.

Некоторые авторы полагают, что вообще следует исключить деление системы административного права на общую и особенную части. Так, К. С. Бельский считает, что «система административного права состоит из трех тесно взаимосвязанных в практической сфере и самостоятельных правовых образований внутри административного права: администрации, полиции и юстиции»².

Ю. А. Тихомиров отмечает, что в настоящее время сомнительно рассматривать все отрасли и сферы государственной жизни, традиционно входящие в особенную часть административного права, только через призму управления, ибо теперь в них «возрастает удельный вес элементов косвенного регулирования, самоорганизации и саморегулирования»³. Абсолютизация объема управления и выделение в нем по этому критерию особенной части неоправданно. На все сферы распространяются управленческие, регулятивные и защитные административно-правовые средства.

Однако полностью ликвидировать структуру административного права, состоящего из общей и особенной частей, нецелесообразно. Эти части должны существовать, однако их выделение должно строиться на иных критериях, отличных от традиционных.

Профессор Ю. Н. Старилов представляет новую систему административного права в следующем виде:

1. Общее административное право:

- понятие и сущность публичного управления; правовые источники административного права; основные понятия административного права; особенности административно-правовых отношений;
- субъекты управленческих действий;
- структура и содержание государственного управления;

¹ Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшиев З. А. Российское административное право. М., 1996. С. 307–464.

² Бельский К. С. О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам Лазаревских чтений) // Государство и право. 1997. № 6. С. 22.

³ Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 52.

– управленческий процесс (т. е. теория управленческих действий или формы и методы государственного управления); правовой акт управления и административный договор (правовые основы, понятие и разграничение между другими правовыми договорами; значение договора между гражданами и государством; предпосылки к заключению административного договора; правовые последствия недействительности административных договоров);

– административное принуждение;

– административно-юрисдикционный процесс;

– административный процесс или административно-правовая судебная защита прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов государственного управления и должностных лиц;

– возмещение вреда и ущерба, причиненных физическим и юридическим лицам, в административном порядке (эта часть тесно связана с гражданским правом);

– контроль и надзор в сфере государственного управления.

2. Особенное административное право:

– муниципальное право;

– милицееское или полицейское право;

– строительное право;

– социальное право;

– образовательное право;

– служебное право»¹.

§ 4. Принципы административного права России

Несмотря на то что в теории административного права его принципы рассмотрены достаточно подробно, системно этот вопрос еще практически не изучался. В связи с этим в теории науки административного права не выработано единого подхода к перечню таких принципов.

В целом под отраслевыми принципами понимается система основных идей, характеристик отрасли, которые лежат в основе формирования ее подотрасли либо даже подотраслей, институтов и юридических норм.

Принципы административного права – это основополагающие идеи, выражающие закономерности организации и функционирования государственной власти (преимущественно исполнительной власти), определяющие направления реализации задач и функций субъектов государственного механизма.

Принципы административного права во многих странах формулируются доктринально как административно-правовой наукой, так и судебной практи-

¹Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. Т. 1. С. 328.

кой¹. Принципы современного административного права находят отражение во множестве нормативных правовых актов. Основным из них считается Конституция РФ. В ней, в частности, уделяется достаточно внимания вопросам функционирования исполнительной власти и общим принципам взаимоотношений государства и гражданина. Кроме Конституции РФ, принципы административного права закрепляются в многочисленных нормативных правовых актах.

Все принципы административного права можно разделить на несколько групп: общеправовые, конституционно-правовые, специальные (характерные только для одной или нескольких отраслей права).

К числу общеправовых принципов административного права относятся:

1. Принцип законности. Это один из самых главных принципов любой отрасли права, который означает, что любая деятельность субъектов государственного управления должна осуществляться в строгом и неуклонном соответствии с законом. В соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Это означает, в частности, и то, что все акты административного законодательства должны соответствовать ее положениям. Кроме того, органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. То же самое относится и к международным договорам РФ, являющимся частью ее правовой системы.

2. Принцип федерализма. По форме государственного устройства РФ является федеративным государством. Согласно ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательства находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. По предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и соответствующие им законы субъектов федерации. При этом нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Кроме того, на основе принципа федерализма организована система органов исполнительной власти. Статья 77 Конституции РФ определяет, что по предметам ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в России.

3. Принцип приоритета прав и свобод человека. Этот принцип устанавливает границы действия норм административного права. Согласно данному принципу органы исполнительной власти, реализуя властные полномочия, должны действовать в интересах человека, его прав, свобод и законных интересов. Само административное право является средством защиты прав человека от нарушений.

¹См.: Волков А. М. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2016. С. 33.

4. *Принцип открытости и гласности* предусматривает транспарентность государственно-управленческой деятельности в публично-правовых интересах. Законы и все прочие нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию. Кроме того, каждому гражданину гарантируется право на участие в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе.

5. *Принцип взаимной ответственности государства и общества.* Управление всегда связано с административным принуждением, вместе с тем каждому гарантируются равные процессуальные права в целях обеспечения законности при привлечении виновных к административной ответственности. Следует обратить внимание на то, что ответственность предусматривается за нарушение предписаний норм административного права не только со стороны граждан и юридических лиц, но и со стороны властных субъектов управления.

Кроме того, в административном праве выделяют и множество других функционально-управленческих принципов, таких как принцип контроля, принцип разделения властей, принцип профессионализма и компетентности государственных служащих и иных лиц государственного управления, принцип иерархичности, принцип специализации государственного управления.

§ 5. Наука административного права

Административное право начинает формироваться в XVII в. и развивается первоначально в рамках науки о финансах, экономике, хозяйстве и управлении – камералистики (немецкий термин *Kameralien* происходит от позднелатинского *camera* и означает «наука государственного управления»).

Административное право является относительно молодой наукой по сравнению с другими науками, что объясняется тем, что социальные условия античности и феодализма не способствовали централизованному исполнению полицейских функций, в средневековье административное управление имело частноправовую основу и было частью ленного права, а в эпоху абсолютизма единой системы административно-правовой науки также создано не было, поскольку воля господина (царя, короля, князя, властителя) считалась законом, а свои действия он опасался ограничивать. Первоначально административное право как наука развивается во Франции – во времена правления Людовика XIV (1643–1715), в Пруссии – при Фридрихе II (1740–1786), в России – при царствовании Александра I (1801–1825) и в других западноевропейских странах (Голландии, Швеции). Мощная государственно-административная система опиралась на армию, полицейский аппарат и значительный государственный аппарат. Вся их деятельность нуждалась в правовой регламентации, что и пред-

определило бурное развитие науки административного права, называвшейся тогда «полицейской наукой».

Полицейское право, наука полиции, наука права внутреннего управления, административное право – все это разные названия той отрасли юриспруденции, в которой речь идет о юридических нормах, регулирующих администрацию, и о юридических отношениях, возникающих между государством и управляемыми единицами и союзами при осуществлении различных культурных целей¹.

В научный оборот термин «полиция» (греч. *politeia*) ввел древнегреческий философ, ученый-энциклопедист Аристотель (384–322 гг. до н. э.), который «полицией» именовал государственное (городское) управление (от греч. *polis* – город-государство). Именно в этом значении термин «полиция» перешел в латинский язык (лат. *politia*). Понятие «полиция» в широком и узком смысле имеет разные значения. Так, в первом значении древнегреческий философ Аристотель «полицией» именовал государственное (городское) управление. С конца XIV в. термин «полиция» во Франции и Германии начали употреблять уже в специфичном смысле – как совокупность различных элементов общественного порядка, общественного благополучия, а затем – как правительственную деятельность, направленную на достижение этого благополучия². В узком значении «полиция» представляет собой систему особых органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Необходимо отметить, что в контексте данной работы понятия «полиция» и, соответственно, «полицейские функции» используются в узком смысле.

В настоящее время многими учеными выделяется самостоятельная составляющая административного права – полицейское право³.

Начало административного права России как отрасли и как науки многие ученые связывают с изданием Свода законов Российской империи, в котором впервые было собрано административное законодательство. Первые работы были посвящены полицейскому праву. Так, в 1824 г. была опубликована книга П. Гуляева «Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства в отношении к полиции», в 1840 г. была издана книга по полицейскому праву Н. Рождественского «Основания государственного благоустройства с применением к российским законам», в 1856 г. было опубликовано произведение И. Платонова «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном».

¹ Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): конспект лекций. 3-е изд. Пг.: Екатеринбург. печ. дело, 1915. С. 15.

² Корнев А. В. Полицейское государство: идеи и практика. М., 1998. С. 55–56.

³ Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс. М., 2004. 816 с.

После революции 1917 г. административное право как науку дважды (в 1918–1921 и 1929–1938 гг.) прекращали преподавать. Почему столь важная отрасль права претерпевала гонения? Советская власть не позволяла развиваться административному праву должным образом, поскольку оно основывалось на научных достижениях западных стран; власть опасалась подробной регламентации и ограничения своей деятельности посредством правовых норм.

В послевоенный период административное право получило новый импульс к развитию. В образовательных учреждениях вновь было введено его изучение, были изданы новые учебники, авторами которых явились видные ученые В. А. Власов, И. И. Евтихеев, С. С. Студеникин. По мнению Н. Г. Салищевой, профессор Семен Севастьянович Студеникин – один из немногих выдающихся российских ученых, которым принадлежит честь возрождения науки административного права, подвергнутой ostracismu в советском государстве в конце 20-х – начале 30-х гг. прошлого века¹.

В 60–70 гг. XX в. значительно активизировалась разработка проблем административного права. В этот период были опубликованы работы Д. Н. Бахраха («Советское законодательство об административной ответственности» (1969)), Ю. М. Козлова («Предмет советского административного права» (1967)), А. П. Коренева («Кодификация советского административного права» (1970)), Г. И. Петрова («Советские административно-правовые отношения» (1970)), Н. Г. Салищевой («Административный процесс в СССР» (1964)), В. Д. Сорокина («Административно-процессуальное право» (1972)), О. М. Якубы («Административная ответственность» (1972)) и др. Своеобразным итогом развития советского периода науки административного права явилась публикация коллективного 6-томного монографического издания «Советское административное право» (1977–1982).

Давая оценку советскому периоду развития науки административного права, нужно отметить, что, несмотря на существенное влияние марксистско-ленинской идеологии, в это время были разработаны многие аспекты организации и функционирования органов государственного управления, заложены основы теории административного процесса, административной юстиции, получил развитие институт административной ответственности, многие положения которого используются в действующем законодательстве.

Политические и социальные преобразования, начавшиеся в 1990 г. (появление частной собственности, принятие новой Конституции), способствовали сокращению государственного влияния на жизнедеятельность граждан, пред-

¹Административное право: теория и современность: сборник научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: ТК Велби, Проспект, 2006. 272. С. 10.

приятий и организаций. Это предопределило изменение роли административного права в регулировании общественных отношений, а также дальнейшее развитие науки административного права. В научной и учебной литературе, диссертациях разрабатываются новые проблемы средств административно-правового регулирования экономики и других отраслей управления, обеспечения прав и свобод граждан, административного судопроизводства и др. В современный период в развитие науки административного права значительный вклад внесли известные ученые К. С. Бельский, Д. Н. Бахрах, В. М. Манохин, Н. М. Конин, Ю. Н. Старилов, А. А. Гришковец, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, А. С. Дугенец, П. П. Сергун и многие другие.

Глава 3. Механизм административно-правового регулирования

§ 1. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования

Действие права – это обусловленное социально-экономическими условиями, потребностями и интересами людей свойство (способность) права в определенной среде оказывать информативное и мотивационное воздействие на личность, общности людей и вследствие этого обеспечивать соответственно целям, принципам и предписаниям права правомерный характер их деятельности, достижение цивилизованными средствами фактических результатов. В связи с этим особое значение приобретает четко действующий механизм правового регулирования общественных отношений.

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников.

Отличительными чертами административно-правового регулирования являются:

1. Преимущественное использование правовых средств распорядительного характера, т. е. предписаний (включая запреты).

2. Административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения.

3. Для управленческих отношений, регулируемых административным правом, характерно юридическое неравенство их субъектов. Это проявляется в том, что у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона, либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой.

4. Определенная ограниченность воли субъектов отношений. Им предоставляется возможность выбора одного из вариантов должного поведения, которые предусмотрены административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, причем последние не вправе уклоняться от такого выбора.

5. Властность и односторонность не исключают использования в необходимых случаях дозволительных средств, допуска в определенных условиях паритетного юридического положения сторон в регулируемом отношении (процессуальное равенство).

Таким образом, чтобы общество и государство развивались последовательно и поступательно, для формирования четких структурных связей между элементами данного общества необходима система административно-правовых средств, которые определенным образом воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с требованиями времени и общественными

потребностями. Такая система административно-правовых средств именуется механизмом административно-правового регулирования.

Механизм правового регулирования дает четкое представление о том, как именно осуществляется правовое воздействие на общественные отношения. Традиционно система административно-правового регулирования включает в себя следующие элементы: административно-правовые нормы, акты применения норм административного права, административно-правовые отношения.

1. Административно-правовые нормы занимают центральное место. Они содержатся в федеральных законах, законах субъектов РФ, в нормативных правовых актах Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов РФ.

2. Акты применения норм административного права представляют собой официальные индивидуализированные правовые акты, содержащие государственно-властное предписание компетентного органа, которое выносится в результате разрешения конкретного юридического дела на основе административно-правовых норм.

Акт применения административно-правовых норм является средством индивидуализации прав, обязанностей и мер юридической ответственности. Если акты применения права издаются представительными, исполнительными и судебными органами государственной власти, то акты применения административно-правовых норм издаются преимущественно должностными лицами органов исполнительной власти.

3. Административно-правовые отношения являются результатом административно-правового воздействия на общественные отношения.

Понимание сущности норм административного права, административных правоотношений и иных составляющих элементов механизма административно-правового регулирования является основополагающим в изучении административного права.

Традиционно норма означает правило поведения, образец (модель), точное предписание. Иными словами, норма представляет собой сведения о возможном и должном поведении участников общественных отношений, т. е. меру свободы субъектов в конкретных взаимоотношениях.

§ 2. Нормы административного права: понятие, виды, структура, особенности

Поведение участников общественных отношений регулируется техническими, технико-юридическими и иными социальными нормами (нормами морали, религиозными нормами, юридическими нормами и др.). Социальная норма представляет собой правило возможного и должного поведения. Юридическая норма как один из видов социальных норм отличается от других видов норм тем, что имеет санкционированный характер, т. е. устанавливается государством и защищается им силой государственного принуждения.

Под нормой административного права следует понимать правило поведения общего характера, установленное государством, имеющее общеобязательный характер, наделяющее субъектов юридическими правами и обязанностями, корреспондирующего характера, регулирующее общественные отношения в сфере функционирования преимущественно исполнительной, а также в сфере административного судопроизводства.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права. Особенности административно-правовых норм заключаются в том, что они:

1) носят публичный характер, т. е. направлены прежде всего на обеспечение эффективной реализации публичных интересов государства, общества и отдельных лиц;

2) являются по своей природе властными, поскольку являются по сути императивными, в том числе принудительно воздействующими на общественные отношения в сфере управления;

3) действуя в сфере государственного управления, главным образом предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т. е. исполнения, проведения в жизнь требований законов РФ. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти;

4) в отличие от многих других отраслей российского права, имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них, такие как меры административной ответственности. Стоит отметить, что административно-правовые средства защиты применяются и в других отраслях российского права (например, трудового, финансового, земельного);

5) являются как правоохранительными, так и регулятивными. Так, с их помощью обеспечивается регулирование государственно-служебных, финансовых, земельных и иных отношений; именно на их основе определяется порядок взимания налогов, сборов, осуществляется государственный контроль за соблюдением налогового, природоохранного, трудового законодательства, уста-

навливаются основные организационные начала предпринимательской деятельности и т. п.¹

Каждая правовая норма, будучи своеобразной «клеточкой» системы права, в свою очередь, имеет внутреннюю структуру. Структура нормы административного права – это ее внутреннее строение, элементы которого имеют специфическую связь и определенным образом соотносятся. Логически завершенная правовая норма состоит из трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции. Структура нормы права может быть выражена определенной формулой: ЕСЛИ – ТО – ЗНАЧИТ.

Гипотеза (ЕСЛИ) – это та часть правовой нормы, которая указывает на конкретные жизненные обстоятельства (условия), при наличии или отсутствии которых вступает в действие само правило. Гипотеза содержит условия, с помощью которых удастся определить, подпадает ли конкретная жизненная ситуация под действие данной правовой нормы. Она содержит сведения о фактических обстоятельствах, при наличии которых должно быть реализовано то или иное правовое предписание, т. е. определяет сферу действия правовой нормы. Например, совершение гражданином административного правонарушения дает уполномоченным на то органам и их должностным лицам право привлечь виновного к административной ответственности.

Диспозиция (ТО) – часть правовой нормы, которая указывает на само правило поведения. Она является центральным элементом правовой нормы. Субъекты правоотношений, реализуя свои правомочия, должны действовать согласно этому правилу поведения. Именно в диспозиции наиболее четко и последовательно проявляются сущность и функции правовой нормы.

Диспозиции, в которых формулируются одновременно и права, и обязанности, в нормах административного права встречаются относительно редко. Независимо от того, каким образом сформулирована диспозиция, она всегда предполагает неразрывность, взаимосвязь прав и обязанностей, всегда указывает на то, как должны (или могут) вести себя субъекты.

Санкция (ЗНАЧИТ) – это та часть правовой нормы, которая указывает на неблагоприятные последствия, возникающие в результате нарушения юридической нормы, т. е. это меры наказания, ответственность за несоблюдение нормы права.

Важно иметь в виду, что санкция указывает не на любое административное воздействие, а лишь на такое, применение которого предусмотрено нормой в связи с правонарушением. Поэтому административно-предупредительные меры (введение карантина, закрытие участков границы, оцепление места происшествия) не могут быть отнесены к санкциям, ибо они не связаны с совершением правонарушения.

¹Административное право / под ред. А. С. Телегина. Пермь, 2015. Ч. 1. С. 49–50.

Классификация административно-правовых норм

Административно-правовые нормы подразделяются на множество видов по целому ряду оснований.

Основным критерием классификации административно-правовых норм (как и других норм права) является их **юридическое содержание**. В соответствии с этим нормы могут быть дифференцированы следующим образом.

Обязывающие нормы, т. е. предписывающие обязательное совершение определенных действий, о которых идет речь в данной норме. Посредством обязывающих норм осуществляется государственно-властное воздействие на общественные отношения, регулируемые административным правом, в целом и на участников, субъектов данных отношений в частности. Обязывающие нормы побуждают (под угрозой соответствующих государственных санкций) к совершению определенных действий.

Запрещающие (запретительные) нормы, т. е. предусматривающие запрет на совершение определенных действий, указанных в данной норме. Административно-правовые запреты играют важную роль в регулировании общественных отношений, зачастую они используются в деле устранения нежелательных для государства и общества явлений¹.

Такого рода нормы препятствуют совершению тех действий, которые объективно наносят вред обществу, противоречат его интересам. Запретительные нормы реализуются путем воздержания от совершения указанных в них действий.

Уполномочивающие нормы, т. е. предусматривающие возможность действовать по своему усмотрению в пределах требований данной нормы. Они предоставляют возможность участникам управленческой деятельности совершить определенные действия или воздержаться от них. В целом данная разновидность административно-правовых норм позволяет лицу в ряде случаев совершать действия по своему усмотрению, хотя и в определенных рамках.

Стимулирующие (поощрительные) нормы обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений. Такие нормы связывают с использованием в процессе реализации исполнительной власти так называемых экономических рычагов (методов) управления. Адресатами стимулирующих норм могут быть как физические лица (граждане, иностранные граждане, государственные служащие), так и коллективные образования (юридические лица различных организационно-правовых форм). Нормы-стимулы декларируют возможности, однако, как правило, принятие ре-

¹Трегубова Е. В. Запрещающие нормы административного права // Административное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 52–55.

шения о том, воспользоваться ими либо проигнорировать их, зависит от самостоятельного выбора адресата нормы.

Рекомендательные нормы. Природа их отличается своеобразием, ибо рекомендации, как правило, не имеют юридически обязательного характера. Поэтому они чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований. Отказ от предлагаемого рекомендательной нормой варианта поведения не влечет негативных последствий, например, в виде административного наказания.

Важным является деление норм **по форме предписания**. По данному основанию административно-правовые нормы подразделяются на категорические (императивные), предписывающие (советующие) и диспозитивные.

Категорические (императивные) нормы содержат правила, непосредственно определяющие поведение субъектов при наступлении сформулированных в них условий, которые не могут быть изменены или заменены иными обстоятельствами по соглашению сторон данного правоотношения.

Предписывающие (советующие) нормы содержат определенные советы, рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий. Предписывающая (советующая) норма обязывает субъекта права к совершению определенных действий, предоставляя ему возможность самостоятельно определить пути и способы выполнения предусмотренных нормой обязанностей, либо предписывает субъекту выполнение предусмотренных нормой действий, но допускает возможность конкретизации общих положений нормы исходя из сложившейся фактической ситуации.

Диспозитивные нормы содержат правило, которое предоставляет возможность участникам административного правоотношения в рамках нормы самим определять права и обязанности. И только в случае отсутствия взаимного соглашения вступает в силу правило нормы. Диспозитивные нормы в административном законодательстве встречаются относительно редко. Это объясняется управленческим характером общественных отношений.

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

- на нормы, регулирующие правовое положение органов исполнительной власти, формы и методы их деятельности, организацию работы;
- нормы, закрепляющие административно-правовой статус государственных служащих;
- нормы, закрепляющие административно-правовое положение предприятий и некоммерческих организаций;
- нормы, закрепляющие административную правосубъектность граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

По своей служебной роли нормы административного права подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т. е. фактически их административно-правовой статус. В материальных нормах находит свое выражение тот правовой режим, в рамках которого должна функционировать система исполнительной власти (государственного управления), должны действовать участники регулируемых управленческих отношений. Такие административно-правовые нормы нередко называют статичными. Это, например, нормы, определяющие обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть в установленный срок жалобу гражданина, основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти.

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют динамику государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Например, это нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан, порядок производства по делам об административных правонарушениях. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

В свою очередь, процессуальные нормы делят на *административно-юрисдикционные* и *административно-процедурные*. Первые связаны исключительно с вопросами привлечения к административной ответственности или решением иных спорных (негативных) правовых вопросов, а вторые регулируют многочисленные процедурные аспекты позитивного характера в рамках административно-правовых отношений (регламенты, инструкции, правила, положения).

По направлениям деятельности выделяются:

- административно-правовые нормы, регулирующие отношения органов исполнительной власти общей компетенции, т. е. по всем вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории (Правительство РФ, правительства республик – субъектов РФ, правительства (администрации) краев, областей, автономных образований);
- административно-правовые нормы, регулирующие отношения исполнительной власти отраслевой компетенции и субъектов управления, находящихся в их ведении;
- административно-правовые нормы, регулирующие отношения органов межотраслевой компетенции надведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;

– административно-правовые нормы, регулирующие внутриорганизационные отношения, затрагивающие деятельность аппарата данного органа и учреждений, предприятий, находящихся в его непосредственном подчинении.

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

По кругу лиц, на которых распространяется их действие, административно-правовые нормы делятся на *общие*, которые распространяются на всех лиц, находящихся на данной территории, и *специальные*, которые действуют лишь в отношении конкретных субъектов (военнослужащих, сотрудников полиции, работников торговли, лиц, ответственных за соблюдение правил пожарной безопасности, и др.).

По пределу действия в пространстве административно-правовые нормы подразделяются следующим образом:

- *федеральные*, которые действуют на всей территории РФ;
- *межрегиональные*, действующие в пределах нескольких субъектов РФ;
- *региональные*, действующие в пределах субъектов РФ;
- *межтерриториальные* (или *специальные*), действующие в пределах нескольких административно-территориальных единиц (районов, округов, краев, областей и др.);
- *распространяющие* свое действие на определенную часть территориальной единицы (например, при объявлении режима чрезвычайной ситуации или особого правового режима чрезвычайного положения);
- *локальные*, действующие в пределах конкретной административно-правовой единицы.

Целью разработки и принятия административно-правовых норм является их реализация, т. е. претворение в жизнь содержащихся в норме правовых предписаний.

Различают несколько самостоятельных форм (способов) реализации норм:

- 1) соблюдение;
- 2) использование
- 3) исполнение;
- 4) применение.

При этом возможный способ реализации предопределяется содержанием правовой нормы, например тем, содержит ли она предписание, формулирует запрет или предоставляет возможности для реализации субъективных прав.

Соблюдение характеризуется добровольным подчинением субъекта права требованиям административно-правовых норм. В отличие от исполнения, сущность данной формы состоит в воздержании субъекта от совершения действий, запрещенных нормами. Таким образом, соблюдение может осуществляться без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения. При соблюдении имеет место как бы пассивное исполнение: субъект может не предпринимать активных действий, характерных для исполнения, однако обязан выполнять определенные условия, формулируемые через запреты, которые представляют собой негативную оценку тех или иных действий и явлений со стороны государства.

Использование как форма реализации административно-правовых норм состоит в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления. Использование может характеризоваться как самостоятельное решение субъекта относительно возможностей, предоставляемых этим правом, и носить как активный, так и пассивный характер. Спецификой административно-правовых норм является то, что посредством использования заложенных в них возможностей заинтересованные субъекты реализуют свои права не только в сфере административного права, но и в сферах, регулируемых гражданским, семейным, трудовым и иными отраслями российского права.

Исполнение как форма реализации административно-правовых норм заключается в активных правомерных действиях субъектов права по выполнению предписаний, содержащихся в этих нормах. По своей сути исполнение характеризуется активным поведением субъекта. В определенных случаях пассивное поведение может рассматриваться как упущение, недобросовестность, халатность, неправомерное поведение.

Наиболее характерной и наиболее важной формой реализации административно-правовых норм для административного права является *применение*, которое подразумевает издание компетентными органами исполнительной власти и их должностными лицами юридических актов, основанных на материальных и процессуальных нормах.

В отличие от других форм реализации права применение всегда носит активный, государственно-властный, организующий характер, осуществляется компетентными органами в установленном законодательством процессуальном порядке.

Сущность применения административно-правовых норм состоит в действиях компетентных органов государства, должностных лиц по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую административно-правовую норму и в принятии государственно-властного ре-

шения, т. е. в разрешении на основе административно-правовых норм индивидуально-конкретных управленческих дел и вопросов.

Реализация административно-правовых норм посредством применения является исключительной прерогативой полномочных органов исполнительной власти и их должностных лиц. При этом некоторые административно-правовые нормы применяются только в судебном порядке (например, назначение правонарушителю наказания в виде административного ареста).

Правоприменение как способ реализации норм административного права структурно складывается из четырех взаимосвязанных элементов:

- 1) определение фактических обстоятельств, т. е. анализ ситуации;
- 2) юридическая квалификация, представляющая собой установление юридической основы дела, выбор и анализ норм права, подлежащих применению к конкретной ситуации;
- 3) издание соответствующего акта применения права, в котором мотивированно излагается решение по ситуации;
- 4) исполнение принятого решения.

Административно-правовые нормы имеют определенные временные границы. Чтобы определить временные рамки действия нормы, нужно выяснить, когда она начала действовать и когда ее действие прекратилось. А для решения вопроса о вступлении нормы в силу следует знать два обстоятельства: 1) дату ее вступления в силу; 2) пределы ее действия после вступления в силу.

Во времени административно-правовые нормы, как правило, не ограничены определенными сроками действия. Это означает, что они действуют до их официального изменения либо до отмены. В ряде случаев возможно установление определенных сроков их действия (например, на определенный срок устанавливается режим чрезвычайного положения).

Законную силу административно-правовые нормы приобретают либо с момента подписания содержащих их нормативных актов (например, указов Президента или постановлений Правительства РФ), либо в тот срок, который предусмотрен для вступления соответствующих норм в силу. Как правило, это 10 дней после опубликования нормативного акта. Сроком вступления их в силу может служить также момент доведения административно-правовых норм до исполнителей.

Что касается прекращения действия административно-правовых норм, то можно выделить следующие возможные варианты:

- а) истечение срока, на который был принят нормативный правовой акт, содержащий конкретную норму;

б) внесение в нормативный правовой акт изменений, направленных на исключение конкретной нормы, либо принятие новой редакции правовой нормы;

в) объявление об утрате нормативным правовым актом юридической силы;

г) принятие нового нормативного правового акта равной или большей юридической силы, регулирующего тот же круг общественных отношений.

§ 3. Источники административного права

Под источниками административного права России понимаются внешние формы выражения административно-правовых норм. Принципиальной отличительной особенностью административного права как отрасли является огромное многообразие его источников.

Источники административного права – это акты органов государственной власти, которые содержат нормы права, регулирующие общественные отношения в сфере управления.

Говоря о системе источников права в формально-юридическом смысле, следует выделить основные и производные источники, а также источники первичного и вторичного характера¹. Основным и вместе с тем первичным источником национального права является нормативно-правовой акт (закон и нормативно-правовой акт подзаконного характера).

К числу основных источников административного права России относятся:

1. *Конституция Российской Федерации*. Конституция РФ обладает высшей юридической силой, она составляет фундамент (основу) для формирования и развития всех отраслей права, не является исключением и административное право России. Многие конституционные нормы имеют прямую административную направленность (ст. 10, 27, 30, 31, 32 и т. д.).

2. *Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ*.

3. *Федеральные конституционные законы*. Например, такие как:

– «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.;

– «О военном положении» от 30 января 2002 г.;

– «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. и др.

4. *Федеральные законы*. Они могут быть кодифицированными либо некодифицированными. Например, такие как:

¹Ромашов Р. А. К вопросу о предмете и источниках административного права России // Административное право и процесс. 2006. № 3 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.;

– «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г.;

– «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г.;

– «Об обороне» от 31 мая 1996 г.

5. Подзаконные нормативные правовые акты:

– указы Президента РФ («О квалификационных требованиях к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» от 16 января 2017 г.);

– постановления Правительства РФ («О порядке принятия решений о предоставлении из федерального бюджета субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям» от 29 декабря 2017 г.);

– приказы федеральных министерств и других федеральных государственных органов (Приказ Ростехнадзора от 30 ноября 2017 г. № 514 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии»).

6. Нормативные правовые акты субъектов РФ:

– конституции, уставы субъектов РФ (Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г.);

– законы субъектов РФ («Об административных правонарушениях в Пермском крае» от 6 апреля 2015 г.);

– акты глав исполнительной власти субъектов РФ (Указ губернатора Пермского края от 24 июня 2013 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края»);

– акты правительств или администраций субъектов РФ (Постановление правительства Пермского края от 19 сентября 2017 г. «Об утверждении Порядка формирования, ведения и утверждения регионального перечня (классификатора) государственных (муниципальных) услуг и работ Пермского края»);

– ведомственные акты органов исполнительной власти субъектов РФ (Приказ Министерства образования Пермского края от 21 мая 2013 г. «Об утверждении Положения о краевых студенческих олимпиадах») и т. д.

7. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления (Правила организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в г. Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 24 мая 2016 г. и от 10 апреля 1995 г.).

К числу *производных источников административного права России* следует отнести так называемые прецеденты толкования или нормативные интерпретационные акты (постановления Президиума Верховного Суда, интерпретационные акты Конституционного Суда России). Данные акты обладают признаками нормативных, однако не являются самозначимыми и действуют лишь до тех пор, пока действует акт, с интерпретацией которого связаны соответствующие прецеденты.

Что касается постановлений Конституционного Суда как источников права, то в литературе этот вопрос рассматривается неоднозначно. В одних случаях считается, что содержащиеся в его постановлениях положения по своей юридической силе сопоставимы с положениями Конституции¹, в других случаях эти положения «приближаются к уровню самой Конституции»², ну а в третьих случаях акты Конституционного Суда признаются «вторичными источниками права», содержащими «квазинормы», «вторичные нормы права», «нормы о нормах»³. Представляется более правильным все же считать положения Конституционного Суда лишь вторичным источником права. Кроме того, существует мнение, согласно которому «суд, являющийся по своей природе, прежде всего, правоприменительным органом, призванным рассматривать споры, может иметь право только необязательного толкования нормативных правовых актов лишь для данного конкретного дела, правом же обязательного толкования (разъяснения) могут быть наделены органы, принявшие нормативный правовой акт (аутентичное толкование)»⁴. Ошибочным также является мнение о том, что решения судов по конкретным делам являются источником российского права.

Но в российской правовой системе существует один вид судебных актов, которые можно с полной уверенностью отнести к источникам права с позиции как теории права, так и закона. Это акты правосудия о признании нормативных актов незаконными⁵.

Наличие столь большого числа источников административного права, причем разной юридической силы, делает невозможным создание единого административного кодекса. Кодифицировать можно лишь отдельные институты административного права, например институт административной ответственно-

¹ Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 5.

² Авакьян С. А. Нормативное значение решений конституционных судов // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2004. № 4. С. 35.

³ Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Институт государства и права РАН. М.: Юрист, 1998. С. 52.

⁴ Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: теория вопроса // Российская юстиция. 2003. № 4. С. 9.

⁵ Бахрах Д. Н., Бурков А. Л. Акты правосудия как источники административного права // Журнал российского права. 2004. № 2 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

сти. Однако работы по кодификации и совершенствованию систематизации административного права в целом, в частности по созданию инкорпоративных сборников и хронологических изданий, представляются актуальными и весьма перспективными.

§ 4. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, классификация

Центральной категорией теории права, а также отраслевых юридических наук являются «правовые отношения», или «правоотношения». Правоотношения – это общественные отношения, урегулированные нормами права. Если же сформулировать сложнее, то правоотношения – это возникающие на основании юридических фактов, предусмотренных нормами права, фактические отношения людей, наделенных субъективными правами и юридическими обязанностями корреспондирующего характера, направленные на урегулирование общественных связей либо на охрану правопорядка.

Административно-правовые отношения обладают всеми признаками правоотношений, но, несомненно, представляют собой весьма специфичные и сложные юридические явления. В процессе управления социальные связи между людьми претерпевают изменения, которые всегда связаны с движением, но не всегда с развитием. В любом случае в процессе жизнедеятельности людей появляются новые общественные отношения. Гораздо больше общего имеют управленческие фактические отношения с административно-правовыми отношениями, нежели общественные отношения с правоотношениями вообще, поскольку в процессе реализации государственного управления и исполнительной власти поведение людей урегулировано преимущественно нормами права (хотя и не исключены полностью иные механизмы социального регулирования). Административные отношения возникают только как правовые и в другом качестве существовать не могут.

Административно-правовые отношения в самом общем виде – это вид правоотношений, урегулированных нормами административного права. Вместе с тем одним из наиболее содержательных определений является следующее. Административно-правовое отношение – это урегулированное нормой административного права общественное отношение в сфере государственного управления (исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов, преимущественно органов исполнительной власти), а также в сфере деятельности органов местного самоуправления по осуществлению публичной власти¹.

¹Административное право РФ / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Юрист, 2005. С. 63.

Особенности административно-правовых отношений состоят в следующем:

- административно-правовые отношения построены на началах «власти–подчинения», в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Налицо так называемые несимметричные обязанности и права сторон в правоотношении. При этом, называя административно-правовые отношения властеотношениями, не следует низводить административно-правовые отношения до признания их основанными исключительно на государственном принуждении;

- характер государственно-управленческой деятельности обуславливает необходимость выделения субъекта управления, т. е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, которая в пределах своей компетенции обязана реализовывать государственно-властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан. Наличие в административно-правовых отношениях (как вертикальных, так и горизонтальных) органа государства является обязательным;

- в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти и местной администрацией. Здесь прослеживается связь административно-правовых отношений не только с внешним выражением, но и с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью. Таким образом, административно-правовые отношения, будучи по своей сути управленческими, имеют широкую сферу для своего возникновения, изменения либо прекращения (сфера государственного управления);

- как отмечалось, сфера государственного управления – поле практической деятельности исполнительных органов и должностных лиц, выступающих от имени этих органов. Причем в ее границах нередко возникают правоотношения иного рода: финансово-правовые, земельно-правовые, природоохранные, предпринимательские и даже гражданско-правовые и др. Все это говорит о связи административно-правовых отношений с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью в целом;

- административно-правовые отношения являются организационными и возникают по инициативе любой из сторон: исполнительных органов и их должностных лиц, государственных коллективов, граждан и т. п., что свидетельствует о прямой связи с реализацией функций исполнительной власти, которые по своему содержанию направлены прежде всего на организацию процесса правоисполнения;

– споры, возникающие между сторонами административно-правовых отношений, разрешаются, как правило, во внесудебном административном порядке. Однако в случае невозможности разрешить конфликт в административном порядке заинтересованная сторона вправе обратиться в суд с требованием о восстановлении законных прав и интересов, нарушенных исполнительной властью;

– административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Такими условиями являются юридические факты – обстоятельства, при которых в соответствии с предписаниями данной нормы между субъектами управленческой деятельности должны произойти конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, правомерные либо неправомерные действия, иногда события;

– административное правоотношение носит двусторонний характер: правам одного субъекта соответствуют обязанности другого и наоборот. Оба участника правоотношения связаны в конечном счете с государством, которое, устанавливая права и обязанности субъектов, гарантирует их реализацию. Таким образом, в случае нарушения норм права ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Объясняется это тем, что речь идет фактически о нарушении публично-правовых интересов в сфере исполнительной власти.

Важное значение для характеристики правоотношения имеет его состав (структура), под которым понимается его внутреннее строение, представляющее собой совокупность элементов и способ их взаимосвязи. К данным элементам относятся субъекты, содержание правоотношений и их объект.

Субъектом административно-правового отношения называется тот, кто наделен административными правами и обязанностями. Субъектами административно-правовых отношений могут быть:

- граждане России;
- иностранные граждане и лица без гражданства;
- государственные органы, их структурные подразделения, предприятия, учреждения и иные государственные организации;
- общественные (негосударственные) объединения;
- служащие государственных органов и организаций, служащие общественных (негосударственных) объединений;
- представители общественных формирований, наделенные административными обязанностями и правами.

Отнесение тех или иных лиц к субъектам правоотношений в обязательном порядке предполагает наличие у них административной правосубъектно-

сти, которая, в свою очередь, состоит из административной правоспособности (способности иметь права и обязанности) и административной дееспособности (способности своими действиями реализовывать предоставленные права и нести возложенные обязанности). Для каждого субъекта административно-правовых отношений определен момент возникновения дееспособности (достижение возраста, прохождение государственной регистрации, пересечение государственной границы и проч.).

При этом следует помнить, что, являясь субъектом права, можно не быть субъектом тех или иных конкретных правоотношений, но нельзя быть субъектом правоотношений, не будучи субъектом права¹.

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

Объектом правоотношений могут быть действия, поведение людей (так называемые неимущественные отношения), а также материальные ценности, вещи (имущественные отношения). Последние иногда именуют предметом. Объекты правоотношения, кроме того, могут быть подразделены на непосредственные и более отдаленные (вторичные). Непосредственным объектом административных правоотношений (равно как и других видов правоотношений) является поведение человека, его действия, деяния. А через управляемые действия (поведение, деяния) оказывается опосредованное воздействие (влияние) как на предметы материального мира, так и на продукты духовного творчества.

Третьим элементом состава административно-правового отношения является *содержание* административного правоотношения, которое включает права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. Одним из важнейших элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты, реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванные осуществлять публичные обязанности правомочия.

Таким образом, в содержании административного правоотношения различают две стороны: материальную, или фактическую (поведение субъектов), и юридическую (субъективные права и юридические обязанности).

Иногда в структуру административно-правового отношения включают характер связи участников и условия возникновения административно-правовых отношений (юридические факты)². Однако следует иметь в виду, что юридический факт является лишь предпосылкой возникновения административно-правовых отношений.

¹ См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968. С. 19.

² Конин Н. М. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2006. С. 34–36.

Классификация административно-правовых отношений. Административно-правовым правоотношениям присуще широкое разнообразие в зависимости от характера и видов управленческой деятельности, ее участников, от того, какие функции государственного управления реализуются, от поставленных перед органами исполнительной власти целей и т. д.

Прежде всего, можно выделить следующие две группы административно-правовых отношений:

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия («субъект управления – объект управления»), в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Их принято именовать *собственно властеотношениями*. Они отчетливо выражают присущую управлению авторитарность, т. е. приоритет воли субъекта управления. Это отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями органа исполнительной власти, между руководителями и подчиненными им по службе сотрудниками, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, несущими определенные административно-правовые обязанности, и т. п.;

б) отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением. Указанные правоотношения хотя и возникают непосредственно в сфере государственного управления, но не имеют своим прямым назначением непосредственное управляющее воздействие субъекта на управляемый объект. Это, например, *отношения между двумя сторонами*, функционирующими в сфере государственного управления, но не связанными между собой *соподчиненностью*.

Близкой по смыслу является классификация административно-правовых отношений по юридическому характеру взаимодействия их участников. В соответствии с этим критерием, поглощающим в определенной мере ранее рассмотренные виды, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения.

Вертикальные административно-правовые отношения складываются между сторонами, одна из которых организационно подчинена другой. Это отношения субординационного характера. Они имеют место во взаимосвязях между вышестоящими и нижестоящими звеньями аппарата управления, между этими звеньями и подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями. Особое место в системе вертикальных административно-правовых отношений занимают государственно-служебные отношения¹.

¹Зубов И. Н., Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1998. 234 с.

Горизонтальные административно-правовые отношения складываются между несоподчиненными сторонами, т. е. одна из сторон не подчинена организационно другой. Это отношения между органами государственного управления и гражданами, общественными объединениями, между органами управления и не подчиненными им предприятиями, учреждениями, организациями и, наконец, между не подчиненными друг другу органами.

К ним, в частности, могут быть отнесены:

1) административно-процедурные отношения:

а) отношения, предшествующие непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой вертикальных отношений, иными словами, они предназначены для создания условий, необходимых для принятия одностороннего юридически властного решения;

б) отношения, возникающие после осуществления непосредственного управляющего воздействия с целью создания условий для эффективной реализации принятого в одностороннем порядке юридически властного решения;

2) отношения административно-процессуального характера, в которых стороны занимают равноправное положение (например, в рамках производства по жалобам граждан, по делам об административных правонарушениях). Кодекс РФ об административных правонарушениях не указывает на равноправное положение сторон административно-деликтных правоотношений. Вместе с тем в проекте нового Кодекса РФ об административных правонарушениях в части 1 статьи 2.9 отмечается, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, заинтересованный орган, их представители являются сторонами в производстве по делам об административных правонарушениях, наделяются равными (одинаковыми) процессуальными правами и несут равные (одинаковые) процессуальные обязанности в производстве по делу об административном правонарушении, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом;

3) отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений. Соглашения возможны между субъектами исполнительной власти, их руководителями.

По содержанию административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные.

К *материальным* административно-правовым отношениям относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права.

В свою очередь, *административно-процессуальные* правоотношения – это отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами. Взаимосвязь материальных и процессуальных пра-

воотношений проявляется в том, что материальные отношения реализуются посредством процессуальных отношений. Кроме того, административно-процессуальные отношения «обслуживают» правовые отношения ряда других отраслей права. Так, посредством административно-процессуальных отношений реализуются материальные отношения экологического, финансового, земельного и других отраслей права.

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

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

2) административно-правовые отношения юрисдикционного характера, связанные с деликтами в сфере государственного управления.

Близкой по смыслу является классификация по характеру юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения. Согласно этой классификации такие правоотношения делятся на отношения, порожденные правомерными фактами, и отношения, вызванные неправомерными фактами (деликтные правоотношения).

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

Кроме того, правовые отношения делятся на простые и сложные. Простое правоотношение – это такое правоотношение, когда одному субъективному праву соответствует одна юридическая обязанность. Например, в правовых отношениях, связанных с получением общероссийского паспорта гражданином по достижении определенного возраста, субъективному праву на его получение соответствует юридическая обязанность оформить указанный документ в установленные сроки. При сложном правоотношении одному или нескольким субъективным правам соответствует одна или несколько юридических обязанностей. Например, правоотношения, возникающие из поступления на государственную службу, получения водительских прав. Так, для того чтобы возникло пенсионное правоотношение, необходимо: а) достижение лицом соответствующего возраста; б) наличие трудового стажа; в) представление положенных документов; г) принятие компетентным органом решения о назначении пенсии.

Основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений являются *юридические факты*, т. е. такие факты, с наличием которых законодатель связывает возникновение, изменение и прекращение правовых отношений. Следует особо отметить, что придание правового характера тем или иным обстоятельствам целиком зависит от воли законо-

дателя, официальной публичной власти, а не от самих участников жизненного процесса, хотя без них эти обстоятельства могли бы и не наступить.

Другими словами, юридические факты – это такие фактические, жизненные обстоятельства (условия, ситуации), которые необходимы для возникновения, изменения и прекращения тех или иных правоотношений. Эти факты становятся юридическими не в силу каких-то особых внутренних свойств, а в результате признания их таковыми государством, законом.

Критерием деления юридических фактов на виды является их связь с волей участников правоотношений.

Юридические факты, возникающие в результате выражения воли людей, именуются волевыми (например, гражданин подает жалобу на действия должностного лица в компетентный орган, последний обязан ее рассмотреть в установленный срок и сообщить гражданину о принятом решении). Как правило, волевые юридические факты реализуются в виде действий.

Административно-правовые отношения могут возникать не только в результате действия людей, но и при наступлении определенных событий, имеющих юридическое значение. Это так называемые события. Если действие – это сознательное волевое поведение (деятельность) граждан, иностранцев, организаций, то события – это такие жизненные обстоятельства, которые не зависят от воли и сознания людей (естественная смерть человека, стихийные бедствия: пожар, землетрясение, наводнение, ураган и т. д.).

Юридические события – это неволевые юридические факты, влекущие правовые последствия (например, в связи с достижением гражданином 14-летнего возраста у него возникает обязанность обратиться в органы внутренних дел для получения паспорта гражданина РФ, а у этого органа – право и обязанность исполнить данную функцию).

Различие между волевыми и неволевыми юридическими фактами заключается в том, что возникновение первых зависит от воли людей (они совершают как правомерные, так и неправомерные действия), тогда как возникновение вторых от воли людей не зависит.

Среди юридических фактов выделяются также правовые состояния (состояние гражданства, нахождение на воинской службе, в браке, в родстве, в розыске, в должности и т. д.).

Раздел II. Субъекты административного права

Глава 4. Индивидуальные субъекты административного права

Субъектами права являются физические лица и коллективные образования, которые на основании юридических норм могут быть участниками правоотношений, т. е. носителями субъективных прав и обязанностей. К индивидуальным субъектам относятся граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, лица с двойным гражданством. При этом индивид может быть и государственным служащим и студентом, т. е. иметь различный круг прав и обязанностей, предусмотренных административно-правовыми нормами.

К *коллективным* субъектам относятся разного рода государственные и негосударственные организации. В числе первых – органы государства, в том числе органы исполнительной власти, государственные предприятия и учреждения, структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией (например, департаменты федеральных министерств). К негосударственным субъектам административного права относятся общественные и религиозные объединения, исполнительные органы местного самоуправления, коммерческие структуры и др.

Правовой статус субъектов административного права реализуется в сфере государственного управления. От того, насколько эффективной будет деятельность органов исполнительной власти, зависит осуществление предоставленных участникам управленческих отношений прав и свобод. Вместе с тем они призваны обеспечить выполнение каждым субъектом возложенных на него обязанностей, а также несение им ответственности за свои противоправные действия. С этой целью государство наделяет органы исполнительной власти необходимыми средствами принудительного воздействия.

Таким образом, государство предоставляет органам исполнительной власти и их должностным лицам большие полномочия в сфере взаимоотношений с иными участниками управленческих отношений. Их применение нередко связано с ограничением прав и свобод личности, прав юридического лица. Поэтому, чтобы практика отношений физических лиц и организаций с органами исполнительной власти и их должностными лицами складывалась в соответствии с законом, необходима определенность, которая достигается путем регламентации их административно-правового статуса.

Следует отметить, что термину «правовой статус» равнозначна используемая в науке категория «правовое положение». Следовательно, они должны употребляться как тождественные понятия прежде всего потому, что слово «статус» (от лат. *status*) как раз и означает «состояние, положение кого-либо или чего-либо»¹.

¹Большой юридический словарь. М., 1998. С. 655.

§ 1. Сущность и структура административно-правового статуса индивидуальных субъектов

Административно-правовой статус человека и гражданина составляет часть общего правового статуса. В административно-правовом статусе в обобщенном виде конкретизируются разнообразные права, обязанности, гарантии с учетом отраслевой правосубъектности.

Представляя с таких позиций административно-правовой статус человека и гражданина, надо иметь в виду, что данный статус в конечном итоге юридически определяется нормами права. В связи с этим правовое положение личности зависит от того, насколько совершенно законодательство о правах и обязанностях в сфере государственного управления.

Основные права и обязанности человека и гражданина закреплены в Конституции РФ и федеральных законах. В формировании и особенно реализации административно-правового статуса человека и гражданина значительную роль играют органы исполнительной власти. Осуществляя свою компетенцию, они содействуют гражданам в реализации их конкретных прав, осуществляют охрану прав и свобод граждан.

Административно-правовой статус человека и гражданина – это комплекс прав и обязанностей в сфере государственного управления, закрепленных нормами административного права, а также гарантии реализации прав и обязанностей и ответственность граждан за невыполнение своих обязанностей. Центральная часть статуса – права и обязанности человека и гражданина. Гарантии статуса и ответственность за невыполнение своих обязанностей представляют собой вспомогательные элементы.

Можно выделить несколько уровней административно-правового статуса человека и гражданина.

Общий административно-правовой статус включает в себя права и обязанности граждан, закрепленные в гл. 2 Конституции РФ, иными правовыми актами и реализуемые гражданином через его вступление в административно-правовые отношения с соответствующими субъектами. Они принадлежат всем гражданам, не связаны с какими-либо особенностями деятельности человека и гражданина во всех областях, отраслях и сферах деятельности и не требуют отдельного разрешения для их реализации.

Среди основных прав и свобод, составляющих общий правовой статус личности и находящихся в сфере административно-правового регулирования, можно назвать, например, право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность жилища, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доб-

рого имени, право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы РФ и беспрепятственного возвращения в РФ.

Необходимой предпосылкой реализации статуса лица является его правосубъектность. Правосубъектность включает, во-первых, способность обладания правами и выполнения обязанностей (правоспособность), во-вторых, способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность).

Административная правоспособность – это способность иметь права и обязанности, закрепленные нормами административного права. Она возникает с момента рождения и прекращается со смертью гражданина, не может быть отчуждаема, передаваема.

Административная дееспособность – это способность своими действиями осуществлять, приобретать права и исполнять обязанности административно-правового характера. Административная дееспособность граждан в России возникает позднее правоспособности, общий возраст ее наступления законом не установлен. В отличие от правоспособности дееспособность связана с совершением волевых действий. Например, несовершеннолетний гражданин может обжаловать незаконное административное задержание.

Будучи в принципе равной, административная дееспособность граждан неодинакова. Она зависит от возраста, состояния здоровья, образования (особенно при реализации права на государственную службу), должностного положения, места жительства и других факторов.

Вместе с тем дееспособность может быть временно ограничена. Например, за совершение административного правонарушения гражданин может быть лишен на определенное время права управления транспортными средствами, во время чрезвычайного положения может получить ограничение в праве на свободу передвижения и т. д.

Правоспособность и дееспособность на практике чаще всего неразделимы. Так, для должностных лиц, являющихся государственными служащими, административное право и дееспособность наступают одновременно, т. е. с момента образования и закрепления компетенции органа либо назначения должностного лица.

В других случаях они не совпадают. Так, административная правоспособность граждан возникает с момента рождения, а административная дееспособность, как правило, по достижении 16-летнего возраста.

Еще один элемент административной правосубъектности – административная деликтоспособность. Это способность нести административную ответственность за свои действия (наступает с 16 лет). Хотя с учетом конкретных об-

стоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ст. 2.3 КоАП РФ).

Специальный административно-правовой статус охватывает реализуемые в рамках административно-правовых отношений особые специфические права и обязанности гражданина в тех или иных конкретных областях, отраслях и сферах функционирования исполнительной власти. Признаком специального статуса является необходимость его официального закрепления.

К специальному административно-правовому статусу относятся, например, реализуемые в административно-правовых отношениях права и обязанности граждан, находящихся под административной опекой (сироты, инвалиды, вынужденные переселенцы и др.), привлекаемых к административной ответственности, государственных служащих, субъектов разрешительной системы. Наличие специального статуса предполагает наличие у лица дополнительных прав и обязанностей.

Административно-правовой статус конкретного лица является комбинацией общего статуса и множества специальных статусов, которые он приобретает в жизни. Например, гражданин может быть государственным служащим, водителем автотранспортного средства, владельцем оружия.

Особое место в структуре специального статуса занимает статус лиц в связи с особым объемом полномочий или ограничений (судьи, депутаты, прокуроры, иностранцы-дипломаты).

§ 2. Права и обязанности граждан Российской Федерации в административно-правовой сфере

Права, свободы и обязанности занимают центральное место в содержании основ правового положения личности.

Административные права граждан представляют собой закрепленные нормативными правовыми актами дозволения совершать определенные действия, вести себя в дозволенных границах, требовать от других граждан, государственных органов и их должностных лиц, чтобы они не препятствовали осуществлению прав, содействовали созданию оптимальных возможностей для их реализации.

С точки зрения правовой основы можно различать конституционные права граждан, а также права, первично урегулированные законами и подзаконны-

ми актами. В свою очередь, права граждан, закрепленные административными нормами, можно разделить на две группы:

- права, конкретизирующие, развивающие, обеспечивающие реализацию конституционных прав (например, право на обращение детально регламентируется административно-правовыми нормами различных уровней);

- права, регулируемые только нормами административного права и получившие первичное закрепление в его источниках (например, право на ношение оружия, на управление транспортными средствами)¹.

Большинство основных (конституционных) прав граждан нуждается в административно-правовом обеспечении, в частности в эффективной работе государственного аппарата.

С точки зрения механизма реализации можно выделить права абсолютные (безусловные) и относительные². К *абсолютным* относятся те, которыми лицо пользуется по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создать условия для реализации лицом этих прав, не мешать их реализации и защищать их. Это, например, право на административную жалобу, на получение образования. Реализация абсолютных прав зависит главным образом или даже исключительно от воли гражданина.

Относительными следует считать такие права, для реализации которых нужен акт субъекта публичной власти, опосредующий волю гражданина. Например, приказ о назначении служащего на должность, лицензия на осуществление предпринимательской деятельности.

Между тем правовой статус личности в любом государстве, кроме прав и свобод, в своей структуре содержит и обязанности. Это связано с тем, что регулировать поведение людей, фиксировать их место в обществе, не предусмотрев обязанности, нельзя.

Анализируя природу обязанностей, следует различать два их вида. Одни носят прямой повелительный (запретительный) характер, другие – косвенный характер (например, забота о детях, их воспитание – равные право и обязанность родителей).

Законодательство закрепляет обстоятельства, при наличии которых общий и прежде всего административно-правовой статус индивидуального субъекта может быть ограничен. Это:

- 1) возникновение чрезвычайных обстоятельств (массовые беспорядки, стихийные бедствия и др.);

¹Бахрах Д. Н. Административное право. М.: Норма, 2009. С. 30–31.

²Там же. С. 33.

2) несовместимость статуса субъекта с общественно полезной деятельностью (запрещение совмещения государственной службы с предпринимательской деятельностью, обязательное представление сведений о доходах и т. п.);

3) условия, без которых невозможно обеспечить государственную безопасность (режим секретности, пограничный режим и др.);

4) совершение правонарушений (ограничения на приобретение оружия, ограничение права управления транспортными средствами и т. п.).

В первых трех случаях ограничения непосредственно устанавливаются нормативными актами, касаются неопределенного числа граждан и поэтому являются групповыми. А ограничения административно-правового статуса в связи с совершением правонарушений носят индивидуальный характер, персонализированы.

Все права и обязанности граждан в сфере государственного управления можно объединить в три блока.

Первый – права и обязанности, реализация которых оказывает влияние на управленческую деятельность. К этой группе можно отнести право на объединение для защиты своих интересов, право на обращение, право быть независимым экспертом в аттестационной комиссии на государственной службе. Особенность данной группы прав и обязанностей граждан в государственном управлении состоит в том, что их реализация требует прежде всего активного волеизъявления самих граждан.

Права и обязанности граждан второго блока (личные, экономические, социальные) отличаются тем, что для их реализации необходимы активная деятельность и содействие исполнительной власти, должностных лиц органов государственного управления. Без поддержки, помощи и соответствующей реакции со стороны органов государственного управления граждане не в состоянии реализовать свое право на выезд за границу и получение заграничного паспорта, на занятие лицензируемым видом деятельности, на образование, на достойную медицинскую помощь и т. д.

Третий блок составляют права и обязанности граждан в сфере государственного управления, реализация которых требует от органов исполнительной власти, должностных лиц многообразной функциональной деятельности по их защите и охране. Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, право на обжалование незаконных решений, право на спокойное нахождение в общественных местах и т. д.

В число основополагающих прав и свобод гражданина РФ входит *право на участие в управлении делами государства* (ст. 32 Конституции РФ). Это право гарантируется демократической организацией политической системы

общества, текущим законодательством, а также практикой организации федеральных форм власти, вовлекающей каждого гражданина в активную политическую деятельность. Данное право получило развитие и конкретизацию в отдельных законах. Например, Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливают возможность участия граждан в формировании системы исполнительной власти через выборы Президента РФ и высшего должностного лица субъекта РФ. Законно избранные Президент РФ и высшее должностное лицо субъекта РФ имеют большие полномочия в формировании системы и структуры органов исполнительной власти федерального и регионального уровней.

Одним из способов участия граждан в управлении является создание системы раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, которая реализуется на базе единого сайта в сети Интернет. В частности, федеральный орган исполнительной власти, которому поручена подготовка проекта нормативного правового акта, осуществляет размещение на официальном сайте уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта, проект, информацию о сроках общественного обсуждения, информацию о результатах общественного обсуждения, информацию о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта¹.

В Конституции РФ закреплено *право граждан на равный доступ к государственной службе* (ч. 4 ст. 32). С целью развития этого конституционного положения приняты Федеральные законы от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Право поступления на службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, соответствующим должности². Вместе с тем не могут быть приняты на службу лица, имеющие гражданство другого государства либо имеющие непогашенную судимость, достигшие предельного возраста пребывания на службе (65 лет) и некоторые другие³.

¹Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: утв. Постановлением Правительства РФ от 25 авг. 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36.

²Собрание законодательства РФ. 2003. № 22.

³Там же. 2004. № 31.

Государственный служащий обладает специальным статусом, выступает от имени государства, обеспечивая реализацию государственных функций.

Право граждан на объединение (ст. 30 Конституции РФ) развивается в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях». Оно включает право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Взаимодействие общественных объединений с государством основано на принципе невмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и невмешательства общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, кроме случаев, предусмотренных законом. Государство устанавливает общие правила создания и регистрации общественных объединений, ограничения в их деятельности, осуществляет контроль за их деятельностью. Кроме этого, государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности. Государственная поддержка может выражаться в предоставлении налоговых и иных льгот, например, путем целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты)¹.

В соответствии со ст. 31 Конституции РФ граждане РФ имеют *право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования*. Порядок его реализации регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств². Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

¹Собрание законодательства РФ. 1995. № 21.

²Там же. 2004. № 25.

В этой сфере действует уведомительный порядок, суть которого состоит в том, что организатор подает письменное уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением публичного мероприятия, проводимого депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с избирателями, а также собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, установленных законом.

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Порядок реализации рассматриваемого права регламентирован Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹.

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Право граждан на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ). Под правом личной неприкосновенности понимается гарантированная государством личная безопасность и свобода человека, состоящая в недопущении, пресечении и наказуемости посягательств на физическую, нравственную, психическую неприкосновенность и личную безопасность. К гражданам, совершившим правонарушения, могут быть применены меры принуждения. Например, административное задержание, т. е. кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении (ст. 27.3 КоАП РФ).

Неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ) означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Законное проникновение в жилище помимо воли проживающих

¹Собрание законодательства РФ. 2006. № 19.

в нем лиц возможно в двух случаях: 1) при непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах (пожарах, обвалах, землетрясении, при подозрении, что хозяин дома умер); 2) при защите правопорядка: а) для раскрытия преступления и установления истины по делу; б) для получения сведений о преступлении и подозреваемых в его совершении лицах при проведении оперативно-розыскной работы; в) для пресечения преступлений и иных правонарушений; г) для исполнения приговоров и иных судебных решений.

При наличии указанных обстоятельств проникать в жилые и иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, имеют право сотрудники полиции, которые обязаны использовать безопасные способы и средства, с уважением относиться к чести, достоинству, жизни и здоровью граждан, не допускать без необходимости причинения ущерба их имуществу. О каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется прокурор в течение 24 ч.¹

Судебный пристав-исполнитель имеет право входить в помещения и хранилища, занимаемые должниками или принадлежащие им, производить осмотры указанных помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их, а также на основании определения соответствующего суда совершать указанные действия в отношении помещений и хранилищ, занимаемых другими лицами или принадлежащих им².

Право на свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ). Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Ограничения, установленные правовыми актами, связаны с режимом паспортной системы и регистрации. Это регламентируется Законом РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³.

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок более чем 90 дней, обязаны до истечения указанного срока обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов. Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов⁴.

¹Собрание законодательства РФ. 2011. № 30.

²Там же. 1997. № 30.

³Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. 1993. № 32.

⁴Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ: утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30.

Ограничения свободы передвижения возможны, например, в закрытом административно-территориальном образовании, режим которого предусматривает ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории.

Граждане России вправе свободно выезжать за ее пределы. Порядок реализации названного права определен Федеральным законом от 18 июля 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Выезд гражданина РФ за пределы государства может быть временно ограничен, если он, например, призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу – до окончания срока военной или альтернативной гражданской службы, либо является подозреваемым или привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда¹.

Судебный пристав-исполнитель вправе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из РФ при неисполнении должником в срок, установленный для добровольного исполнения, содержащихся в исполнительном документе следующих требований:

- 1) о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного здоровью, возмещении вреда в связи со смертью кормильца, имущественного ущерба и (или) морального вреда, причиненных преступлением, если сумма задолженности по такому исполнительному документу превышает 10 000 руб.;

- 2) требований неимущественного характера;

- 3) иных требований, если сумма задолженности по исполнительному документу составляет 30 000 руб. и более и т. д.²

Граждане РФ, имея права, вместе с тем исполняют возложенные на них законом обязанности. *Административно-правовые обязанности* граждан – это устанавливаемые государством виды и меры необходимого поведения граждан, закрепляемые в источниках административного права в интересах граждан, общества и государства. Каждой такой обязанности корреспондирует право государственных органов, иных субъектов требовать от граждан их исполнения.

Административно-правовые обязанности граждан подразделяются на абсолютные и относительные. *Абсолютные* возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (например, соблюдение законов, уплата налогов и т. д.). *Относительные* возникают из правомерных действий, направленных на

¹Собрание законодательства РФ. 1996. № 34.

²Об исполнительном производстве: Федер. закон от 2 окт. 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41.

приобретение прав и пользование ими (обязанность собственника автомобиля зарегистрировать его в подразделении ГИБДД).

К числу основных обязанностей граждан в государственном управлении относятся:

– *соблюдение Конституции и законодательства РФ*, а также основанных на них законных требований органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– *обязанность платить налоги и сборы*. В частности, граждане обязаны уплачивать законно установленные налоги, встать на учет в налоговых органах, представлять в налоговые органы и их должностным лицам документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов, сообщать о наличии у них объектов недвижимого имущества и (или) транспортных средств, признаваемых объектами налогообложения и т. д.¹;

– *обязанность сохранять природу и окружающую среду*, бережно относиться к природным богатствам. Запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной²;

– *обязанность защищать Отечество*. Военная обязанность граждан РФ предусматривает воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе. Граждане обязаны состоять на воинском учете, за исключением граждан, освобожденных от исполнения воинской обязанности, проходящих военную службу, отбывающих наказание в виде лишения свободы, женского пола, не имеющих военно-учетной специальности, постоянно проживающих за пределами РФ.

Призыву на военную службу подлежат лица мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, годные по состоянию здоровья. На военную службу не призываются граждане, которые освобождены от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу либо которым предоставлена отсрочка от призыва. От призыва на военную службу освобождаются граждане, признанные ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья, имеющие ученую степень доктора или кандидата наук либо являющиеся сыновьями (родными братьями)

¹Налоговый кодекс РФ. М., 2018. Ч.1.

²Собрание законодательства РФ. 2002. № 2.

военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, погибших (умерших) в связи с исполнением ими обязанностей военной службы и др.

Не подлежат призыву на военную службу граждане:

а) отбывающие наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, ареста или лишения свободы;

б) имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления;

в) в отношении которых ведется дознание либо предварительное следствие или уголовное дело в отношении которых передано в суд.

Отсрочка от призыва на военную службу предоставляется гражданам:

а) признанным временно негодными к военной службе по состоянию здоровья – на срок до одного года;

в) имеющим ребенка и воспитывающим его без матери ребенка;

г) имеющим двух и более детей;

д) имеющим ребенка-инвалида в возрасте до трех лет.

Право на отсрочку от призыва на военную службу в период освоения образовательных программ, но не свыше сроков получения образования, установленных образовательными стандартами, имеют граждане, обучающиеся по очной форме обучения в образовательных организациях по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального и высшего образования.

Конкретные обязанности граждан в отдельных сферах государственного управления устанавливаются многочисленными федеральными законами, содержащими административно-правовые нормы. Так, в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения» все граждане обязаны соблюдать правила дорожного движения. Несоблюдение гражданами обязанностей, уклонение от их выполнения, злоупотребление своими правами влечет возможность привлечения граждан к административной ответственности.

§ 3. Гарантии реализации административно-правового статуса человека и гражданина

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Развитие этого тезиса должно быть подкреплено наличием действенных механизмов реализации, защиты и гарантий прав личности.

Каждому человеку должна быть обеспечена возможность пользования основными правами и свободами. Государство же, в свою очередь, обязано гаран-

тировать их реальное осуществление всеми доступными ему средствами. Однако в жизни бывает так, что права граждан нарушаются органами государственного управления. В Конституции, законах и других актах предусмотрен целый ряд гарантий, т. е. специальных экономических, политических, организационных и юридических (в том числе административно-правовых) мер, направленных на реализацию прав и свобод граждан и их охрану от каких-либо нарушений.

Рассматривая вопрос об административно-правовых гарантиях прав граждан, следует отметить, что основным гарантом может быть только закон, если он соответствует политической и экономической ситуации в стране, содержит в себе механизмы реализации его положений, а не только их декларацию, предусматривает ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан.

К гарантиям прав и обязанностей граждан обычно относят экономические, политические, организационные и юридические гарантии.

Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс рубля, своевременную выплату заработной платы, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и многое другое.

Политические гарантии прав и обязанностей гражданина предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое многообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом РФ, разумный компромисс законодательной и исполнительной власти, исключающий конфронтацию, широкое согласие в многонациональном обществе и федеративном государстве.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления включают в себя разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах. Это судебные органы, прокуратура, нотариат, многочисленные контрольные органы, например: Контрольное управление Администрации Президента РФ, Счетная палата, государственные надзорные органы и др. Все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

Юридические гарантии, в том числе и административно-правовые, можно разделить на судебные и внесудебные.

Суд и судьи все в большем объеме рассматривают дела, вытекающие из административных правоотношений, административно-правовых споров, возникающих в процессе повседневной деятельности органов государственного управления и должностных лиц.

Современное законодательство расширяет возможности и диапазон судебного контроля, а следовательно, защиты прав и свобод граждан, нормативных правовых актов и правоприменительных актов органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Кодекс административного судопроизводства РФ регулирует порядок рассмотрения судами общей юрисдикции (за исключением мировых судей) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

В частности, суды рассматривают и разрешают административные дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов, полностью или частично;
- об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;
- об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений и др.

Граждане могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Как правило, административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов.

Следует иметь в виду, что обязанность доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов гражданина возлагается на лицо, обратившееся в суд. А изложение обстоятельств, свидетельствующих о соблюдении требований нормативных правовых актов, соответствии оспариваемого решения (действия) нормативным правовым актам, – на орган, лицо, которые были наделены соответствующими полномочиями и приняли оспариваемое решение

либо совершили оспариваемое действие (бездействие). Специальное же право обжалования можно реализовать, например, при обжаловании постановления по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Внесудебные гарантии гораздо шире и многообразнее по содержанию, формам, порядку осуществления и субъективному составу. По сути, вся система органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц для того и создана и функционирует, чтобы служить людям, обеспечивать реализацию гражданами их прав, свобод, законных интересов и выполнение возложенных на них обязанностей. Все они непосредственно занимаются исполнением законов и подзаконных актов, воплощением их в жизнь, они наделены широкими юрисдикционными полномочиями, что так или иначе связано с реализацией прав, свобод и обязанностей граждан.

В рамках административной реформы государством были приняты меры, направленные на повышение качества государственных и муниципальных услуг и их доступности для населения, уровня открытости органов власти и степени участия граждан в выработке государственной политики. В связи с этим 27 июня 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором заложены все основные направления оптимизации предоставления государственных услуг¹.

Так, одной из наиболее успешных и перспективных форм обслуживания населения стало предоставление государственных услуг в режиме «одного окна». Это предполагает, что заявитель общается не с государственным служащим, а с сотрудником *фронт-офиса*, который принимает документы и при необходимости дает консультации по получению государственных услуг.

Режим «одного окна» реализуется в многофункциональных центрах (МФЦ) и способствует сокращению сроков предоставления услуг, снижению очередей и в конечном итоге повышению уровня удовлетворенности граждан работой органов государственной власти.

Важной гарантией реализации статуса граждан является возможность получения достоверной информации о деятельности публичной власти в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»².

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться путем:

¹Собрание законодательства РФ. 2010. № 31.

²Там же. 2009. № 7.

- обнародования (опубликования) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;
- размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;
- размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах, а также через библиотечные и архивные фонды;
- присутствия граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;
- предоставления пользователям по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Гарантией административно-правового статуса является и право гражданина на квалифицированную юридическую помощь, например, в ходе производства по делам об административных правонарушениях. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо (ст. 25.5 КоАП РФ).

Важнейшей гарантией является ответственность должностных лиц, нарушающих права граждан или препятствующих их осуществлению. Так, ст. 5.39 КоАП РФ установлена административная ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину, в том числе адвокату в связи с поступившим от него адвокатским запросом, и (или) организации информации, которой он может владеть в соответствии с федеральными законами, за несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации.

Статьей 5.59 КоАП РФ устанавливается ответственность за нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Статьей 5.63 устанавливается ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного

самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Если акты управления ущемляют права граждан, то эти акты в установленном порядке могут быть отменены. Вышестоящие органы управления контролируют и направляют работу нижестоящих органов, подчиненных предприятий и учреждений в области удовлетворения законных интересов граждан и охраны их прав.

§ 4. Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации

Одной из форм обратной связи, помогающей государственной администрации выполнять правообеспечивающие и правозащитные функции, являются обращения граждан, порядок рассмотрения которых регламентируется упомянутым Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. Все эти структуры обязаны их рассматривать, созданы даже специальные подразделения, например Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций.

Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. При этом рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Основными видами обращений являются:

– *предложение* – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных орга-

нов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

– *заявление* – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Необходимо отметить, что многими федеральными законами установлена форма заявлений граждан, подаваемых в связи с реализацией отдельных прав. Например, заявление о выдаче заграничного паспорта, о выдаче лицензии. Соответственно, требования к ним могут быть несколько иные;

– *жалоба* – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Подача обращения есть юридический факт, на основе которого возникает конкретное административное правоотношение, сторонами которого являются гражданин и орган (должностное лицо), уполномоченный на вынесение соответствующего решения.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

– представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

– знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает прав, свобод и законных интересов других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;

– получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

– обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке;

– подавать заявление о прекращении рассмотрения обращения.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Законом установлены требования, которым должно соответствовать письменное обращение. В частности, в нем в обязательном порядке указывается наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые оно направлено, либо фамилия, имя, отчество соответствующего должностного лица или наименование замещаемой им должности. Кроме того, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, почтовый адрес (адрес электронной почты, если обращение в электронной форме), по которому должен быть направлен ответ, излагается суть предложения, заявления или жалобы, ставится личная подпись и дата.

Анонимные обращения, как правило, не рассматриваются. Если в обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина о переадресации обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых будет обжаловано.

В целях объективного и своевременного рассмотрения обращений уполномоченные органы государства и местного самоуправления, их должностные лица:

- вправе рассмотреть обращение с участием гражданина, его направившего;
- запрашивают, в том числе в электронной форме, необходимые документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимают меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дают письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

– уведомляют гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Как правило, письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

При поступлении обращения в форме электронного документа ответ на него направляется также электронной форме.

Если в поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членам его семьи, то такое обращение может быть оставлено без ответа по существу поставленных в нем вопросов с сообщением гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Обращение может быть озвучено гражданином на личном приеме у руководителей и уполномоченных на то лиц в государственных органах, органах местного самоуправления. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

§ 5. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации

В соответствии с действующим законодательством *иностранный гражданин* – физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. *Лицо без гражданства* – физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства¹.

Основы правового статуса иностранных граждан закреплены в ст. 62 Конституции РФ.

Правовой статус иностранных граждан зависит от степени устойчивости их правовой связи с государством пребывания. Поэтому выделяют следующие категории иностранцев:

– *временно пребывающие* в РФ иностранные граждане – лица, прибывшие в РФ на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и

¹Собрание законодательства РФ. 2002. № 30.

получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание;

- *временно проживающие* в РФ иностранные граждане – лица, получившие разрешение на временное проживание;

- *постоянно проживающие* в РФ иностранные граждане;

- лица, получившие вид на жительство.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в РФ определяется сроком действия выданной ему визы, за исключением случаев, предусмотренных законом. Как правило, срок временного пребывания в РФ иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток.

Временно пребывающий в РФ иностранный гражданин должен получить миграционную карту, которая содержит сведения о прибывшем в Россию иностранном гражданине и о сроке его пребывания. Миграционная карта также служит для осуществления контроля за временным пребыванием в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Временно проживающий иностранный гражданин обязан подавать ежегодное уведомление о подтверждении своего проживания в РФ с документами, подтверждающими размер и источник дохода за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание.

Необходимо отметить, что получившие разрешение на временное проживание иностранные граждане подлежат обязательной дактилоскопической регистрации¹.

Иностранный гражданин, временно проживший на территории России не менее одного года, может получить вид на жительство, который выдается без ограничения срока действия. При достижении иностранцем 14, 20, и 45-летнего возраста он подлежит обмену. Вид на жительство оформляется в виде отдельного документа и содержит сведения об иностранном гражданине и сроке его пребывания в РФ. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Правовой статус постоянно проживающих иностранцев значительно шире, чем иностранцев, лишь временно находящихся на территории РФ. Это касается, например, таких важных вопросов, как передвижение в пределах РФ, выборы в органы местного самоуправления, трудовая деятельность, предоставление социального обеспечения (например, они имеют право на получение пенсии).

¹Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» классифицирует иностранных граждан согласно порядку въезда в РФ: на основании визы и в безвизовом порядке.

Существование категории «иностранцев, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы», обусловлено наличием международных соглашений о взаимных поездках граждан государств-участников, при которых гражданам этих государств не требуется получение визы для въезда на их территорию. Это связано с определенной категорией иностранных граждан (родом деятельности, служебным статусом) и сроками пребывания на территории РФ, дающими право на безвизовый въезд.

Отдельную группу иностранных граждан составляют лица, получившие или стремящиеся получить в РФ убежище. В связи с этим необходимо отметить, что в последнее время большое внимание уделяется вынужденным мигрантам, среди которых многочисленны беженцы.

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»¹ устанавливает круг лиц, имеющих право на убежище. К ним относятся лица, которые не являются гражданами РФ и которые ввиду вполне обоснованных опасений могут стать жертвами преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или из-за политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, в результате подобных событий не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений.

Близкое к статусу беженцев правовое положение имеют иностранцы, которым предоставлено временное убежище. Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

- имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории РФ;
- не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных соображений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы РФ.

Своеобразным основанием пребывания на территории РФ иностранного лица является предоставление ему политического убежища на основании ч. 1 ст. 63 Конституции РФ в соответствии с общепринятыми международными нормами с учетом государственных интересов РФ. Российская Федерация

¹Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 12.

предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследований или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Важным является *институт миграционного учета*, под которым понимается государственная деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных законом сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, а также о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства¹.

Постоянно или временно проживающий в РФ иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории России, обязан зарегистрироваться по адресу указанного помещения.

При наличии у постоянно или временно проживающего в России иностранного гражданина двух и более жилых помещений, находящихся на территории нашего государства, он обязан заявить об одном из них как о своем месте жительства и зарегистрироваться по адресу указанного помещения. При этом фиксируются сведения и о его других жилых помещениях, находящихся на территории РФ.

Иностранный гражданин в случае нахождения в месте пребывания, как правило, обязан встать на учет по месту пребывания.

Особого внимания заслуживает вопрос режима передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах РФ. Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах России, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение.

Перечень подобных территорий и объектов утверждается Правительством РФ². К их числу относятся, например, территории (объекты), в пределах которых введен правовой режим контртеррористической операции, зоны экологического бедствия, и др.

Временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

Особым статусом обладают иностранные граждане – сотрудники дипломатических представительств и работники консульских учреждений иностранных государств в РФ, сотрудники международных организаций, а также аккре-

¹Собрание законодательства РФ. 2006. № 30.

²Там же. 2002. № 41.

дитованные в РФ иностранные журналисты. Такие лица пользуются правом на свободу передвижения в пределах РФ, предоставляемым на основе принципа взаимности.

Существует ряд ограничений в сфере избирательного права. Иностранные граждане в РФ не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме РФ и референдумах субъектов РФ.

Интересно, что постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренными федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом. Работодатель имеет право привлекать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, а иностранный гражданин вправе осуществлять трудовую деятельность при достижении возраста 18 лет и наличии разрешения на работу или патента.

Временно пребывающий в России иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу.

В некоторых случаях работодатель имеет право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников, например, если иностранные граждане прибыли в Россию в порядке, не требующем получения визы, являются высококвалифицированными специалистами и т. д.

Работодатели, привлекающие иностранных рабочих, обязаны в трехдневный срок уведомлять территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

К числу статусных ограничений для иностранных граждан и лиц без гражданства относится ряд запретов. Иностранный гражданин не имеет права состоять на государственной и муниципальной службе, замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, быть

членом экипажа военного корабля, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации, быть командиром гражданского воздушного судна, быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством РФ.

Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу. В отдельных случаях иностранные граждане могут поступить на военную службу по контракту или приняты на работу в Вооруженные силы РФ, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала.

Иностранный гражданин при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента обязан подтвердить владение русским языком, знание истории и основ законодательства России, если иное не предусмотрено международным договором.

В соответствии со ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. При этом вопрос о привлечении к административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ, разрешается в соответствии с нормами международного права.

К иностранным гражданам могут быть применены все виды административных наказаний. Особым видом наказания, применяемого только к иностранным гражданам, является *административное выдворение его за пределы РФ*. Статья 27.19 КоАП РФ предусматривает возможность помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы России.

Помимо административного выдворения, законодательством предусмотрена *депортация*, являющаяся самостоятельной мерой принуждения. Основанием назначения этой меры является неисполнение иностранцем обязанности по выезду из РФ в случае сокращения ему срока проживания или пребывания или аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство.

Эти меры при внешней схожести имеют различия. Депортация иностранных граждан осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными подразделениями. Административное выдворение за пределы РФ назначается, как правило, судьей. Выдворению предшествует целый ряд процессуальных действий. С учетом того, что выдворение – наказание, предусмотренное за нарушение установленных правил поведения, применяется оно только при условии доказанности вины иностранного

гражданина в совершении правонарушения. Несмотря на то что КоАП РФ возлагает обязанность по доказыванию вины на государственный орган, процесс доказывания носит состязательный характер и иностранный гражданин имеет возможность предоставлять доказательства своей невиновности, просить суд не применять к нему выдворение ввиду наличия исключительных обстоятельств, как правило, связанных с его личной жизнью.

Выдворение не может быть применено к лицу, если истекли сроки привлечения к административной ответственности. Решение о депортации может быть вынесено в отношении иностранца в любой момент.

Решение о депортации исполняется иностранным гражданином в течение 5 дней с момента его получения. Обращение в суд само по себе не приостанавливает действия решения о депортации.

Выдворение исполняется только при условии, что решение о выдворении вступило в законную силу, т. е. по истечении 10 суток с момента вручения решения иностранцу.

Глава 5. Органы исполнительной власти

§ 1. Понятие, система и структура органов исполнительной власти

Государство функционирует и развивается как сложная социальная система со своими элементами. Важнейшими из них являются государственные органы (органы публичной власти), которые обеспечивают как устойчивость, так и приспособление к меняющимся условиям экономического, социального и политического развития.

В юридической литературе органы государства рассматриваются как часть государственного механизма, наделенная властными полномочиями и необходимыми средствами для решения задач в различных сферах общественной жизни¹. Государственные органы в целом отличаются от других государственных организаций тем, что они:

- 1) являются частью государственного аппарата;
- 2) формируются государством с целью осуществления определенных функций на основе принципа «разделения властей»;
- 3) обладают полномочиями государственно-властного характера, которые позволяют им в отношениях с иными субъектами выступать от имени государства и в его интересах;
- 4) выполняют возложенные на них задачи, используя установленные законодательством формы и методы деятельности. Наиболее часто юридическим выражением деятельности органов государства является принятие правовых актов;
- 5) финансируются за счет бюджетных источников;
- 6) несут ответственность перед государством за свою деятельность;
- 7) имеют организационную структуру, соответствующую основным задачам, стоящим перед конкретным государственным органом.

В литературе, помимо понятия «орган государства», используются также определения «государственное учреждение», «государственное предприятие». При этом следует исходить из того, что все они являются государственными организациями, однако во многих отношениях отличаются друг от друга. Главным является то, что государственные учреждения и предприятия не обладают государственно-властными полномочиями. В качестве государственных организаций они осуществляют определенную деятельность социального, политического либо производственного характера, которая не связана с руководством внешними объектами. Учреждения и предприятия сами выступают в качестве объекта управления со стороны государственных органов, которые наделены властными полномочиями.

¹Большой юридический словарь. М., 1998. С.454.

При этом внутри каждого предприятия и учреждения имеется свой орган управления, например: дирекция завода, ректорат вуза. Эти руководящие органы не могут быть отождествлены с органами государства, так как их полномочия распространяются только на сотрудников данного предприятия либо учреждения и не выходят за их пределы. Полномочия же государственного органа главным образом распространяются на объекты внешней среды, не связанные с этими органами организационным подчинением. Таким образом, государственные учреждения и предприятия не входят в систему органов государства.

Согласно ст. 10 Конституции РФ выделяют органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Помимо этого, существуют иные органы государства, к числу которых относятся Администрация Президента РФ, органы Прокуратуры РФ, Счетная палата РФ, органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Следственный комитет РФ, избирательные комиссии всех уровней и др.

Органам исполнительной власти присущи все те основные признаки, которые свойственны органу государства вообще. В то же время они обладают определенной спецификой, которая отличает их от других государственных органов.

Главной задачей органов исполнительной власти является организация исполнения законов. Но при этом они обладают полномочиями *нормативного характера*, т. е. вправе издавать подзаконные нормативные правовые акты, имеющие общеобязательное значение, например правила дорожного движения.

Органы исполнительной власти обладают *оперативной самостоятельностью*. Это означает, что они совершают не только действия, которые прямо указаны в законе, но и действия, необходимые для выполнения закона. Данное полномочие нередко называют *правом на административное усмотрение*.

Органы исполнительной власти представляют собой *единую систему, основанную на принципе иерархичности*, т. е. соподчиненности, подконтрольности нижестоящих вышестоящим. Это связано с тем, что они образуются, реорганизуются, ликвидируются решением Президента либо Правительства РФ, главы субъекта федерации или вышестоящего органа исполнительной власти.

В целях решения стоящих перед органами исполнительной власти целей они наделены широкими *полномочиями по применению мер принудительного воздействия*. Так, согласно гл. 23 КоАП РФ большинство органов исполнительной власти вправе налагать административные наказания.

Орган исполнительной власти – это структурный элемент механизма государства, специально создаваемый для исполнения законов и осуществляющий исполнительно-распорядительные функции в основных сферах жизни общества¹.

¹Административное право / под ред. А. С. Телегина. Пермь, 2015. Ч.1. С. 99.

Органы исполнительной власти, выступая в качестве субъектов административного права, обладают определенным *правовым статусом*. Статус федеральных органов исполнительной власти находит свое закрепление в федеральных законах (например, «О Правительстве Российской Федерации») либо в правовых актах, принимаемых субъектами, которые вправе принимать решение об образовании, реорганизации и ликвидации органа исполнительной власти. Так, положение о Министерстве юстиции РФ утверждено Президентом России¹, а положение об управлении министерства юстиции по субъекту федерации – Минюстом России².

На региональном уровне правовой статус может быть закреплен в конституциях, уставах, законах либо правовых актах высшего должностного лица или высшего органа исполнительной власти субъекта федерации.

Основными элементами правового статуса органов исполнительной власти являются:

- цели и задачи;
- компетенция;
- порядок принятия управленческих решений;
- право использовать официальные символы государственной власти;
- ответственность.

Основополагающим элементом правового статуса являются *цели и задачи*. Цель можно определить как обеспечение определенной социальной потребности, которая в правовых актах конкретизируется в перечне задач, стоящих перед органом исполнительной власти. Именно они определяют основные направления деятельности конкретного органа, содержание и объем управленческих полномочий, его структуру, а в конечном итоге и ответственность, поскольку в зависимости от того, насколько реализованы поставленные цели и задачи, можно судить об эффективности деятельности органа исполнительной власти.

Компетенция – это совокупность властных полномочий, которые необходимы для осуществления поставленных перед органом исполнительной власти целей и задач в той или иной сфере государственного управления. Другими словами, они определяют меру юридически возможного или необходимого поведения (деятельности) органов и их должностных лиц.

Компетенция предполагает правовое закрепление, т. е. определение в правовых актах прав, предоставленных конкретному органу, и возложенных на него обязанностей. Правом установления компетенции конкретного органа обладает тот властный субъект, который принимает решение о его образовании.

¹Собрание законодательства РФ. 2004. № 42.

²Приказ Минюста России от 3 марта 2014 г. № 26.[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сам орган исполнительной власти не может самостоятельно изменить свою компетенцию, т. е. расширить свои полномочия или делегировать (передать) часть из них другому органу. Иной подход означал бы необоснованное расширение права на административное усмотрение.

Органы исполнительной власти обладают широкими полномочиями, среди которых можно выделить:

– *полномочия нормативного характера* по детализации и конкретизации федерального законодательства либо нормативному регулированию порядка осуществления отдельных функций. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» Минобрнауки России разрабатывает и утверждает государственные образовательные стандарты, имеющие общеобязательное значение для всех образовательных организаций;

– *полномочия распорядительного характера*, посредством которых осуществляется управленческое воздействие. Например, полномочия по выдаче лицензий на занятие предпринимательской деятельностью, по аккредитации организаций, осуществляющих сертификацию продукции и услуг, регистрации сделок с недвижимым имуществом и др.;

– *контрольно-надзорные полномочия*, связанные с осуществлением действий по контролю и надзору за исполнением физическими и юридическими лицами общеобязательных правил. Например, МВД России установил порядок осуществления надзора сотрудниками ДПС ГИБДД за соблюдением правил дорожного движения¹.

Полномочия по применению мер принудительного воздействия. В случаях, предусмотренных законодательством, органы исполнительной власти устанавливают порядок применения отдельных мер административного принуждения. Так, Федеральной таможенной службой России утвержден перечень лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание².

Установленный *порядок принятия управленческих решений* определяет процедуры рассмотрения органами исполнительной власти вопросов, отнесенных к их компетенции, и форму принимаемых по ним решений. Так, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет перечень вопросов, которые могут рассматриваться только на заседаниях правительства, решения по которым принимаются в форме постановлений. Нарушение этого порядка будет означать признание принятого акта недействительным.

¹ Приказ МВД России от 23 авг. 2017 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Приказ ФТС России от 2 дек. 2014 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Органы исполнительной власти имеют *право использовать определенные государственные символы* (флаг, штандарт, герб). Для многих органов характерно ношение служащими установленной форменной одежды с использованием знаков различия, соответствующих классным чинам и специальным званиям. Таковая имеется у сотрудников таможенных, налоговых органов и др.

Ответственность органа исполнительной власти. Каждый самостоятельный орган имеет статус юридического лица и в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях может быть привлечен к административной ответственности.

Для некоторых органов исполнительной власти предусмотрена так называемая конституционная ответственность. Это характерно, например, для Правительства РФ, полномочия которого могут быть досрочно прекращены в случае неэффективного осуществления стоящих перед ним задач. Законодательством субъектов РФ предусмотрена аналогичная ответственность высших органов исполнительной власти (правительств, администраций).

Виды органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти весьма разнообразны по характеру и объему осуществляемой ими деятельности, территории, на которую распространяются их полномочия, порядку подчиненности и другим признакам. Для уяснения их особенностей органы исполнительной власти могут быть классифицированы на отдельные виды.

По характеру (содержанию) деятельности различают органы общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции.

Органы *общей компетенции* осуществляют общее руководство всеми или подавляющим большинством органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности. Таковыми являются Правительство РФ, правительства, администрации субъектов федерации.

Органы *отраслевой компетенции* обеспечивают решение всего комплекса вопросов, возникающих в какой-либо отрасли управления. При этом под отраслью государственного управления понимается система (совокупность) органов, предприятий и учреждений, связанных общностью конкретного объекта управления (например, промышленность, здравоохранение, внутренние дела). К их числу относятся многие министерства (сельского хозяйства, науки и высшего образования, иностранных дел и др.), а также некоторые федеральные службы и агентства, в частности федеральная таможенная служба, федеральное агентство железнодорожного транспорта.

Органы *межотраслевой (функциональной) компетенции* осуществляют координацию деятельности других субъектов управления по вопросам, требующим единообразного решения (например, Министерство экономического развития РФ) либо выполняют отдельные надзорные, регистрационные и другие

функции, имеющие межотраслевое значение (например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба государственной статистики (Росстат) и др.

В зависимости от *территориального масштаба деятельности* органы исполнительной власти подразделяются на федеральные и региональные.

Федеральные органы осуществляют свою деятельность на всей территории РФ в целом (Правительство РФ, федеральные министерства, службы, агентства). В свою очередь, они могут создавать территориальные или межтерриториальные органы.

К *территориальным* относятся органы, действующие на территории субъекта федерации либо муниципального образования, но не входящие в систему органов исполнительной власти конкретного субъекта либо муниципального образования, например: Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю, районная налоговая инспекция. Межтерриториальные органы осуществляют свою деятельность на территории федерального округа либо нескольких муниципальных образований, например Межмуниципальное управление (отдел) Министерства внутренних дел, полномочия которого распространяются на территорию двух муниципальных районов.

По *правовому основанию образования* выделяют:

- органы исполнительной власти, предусмотренные Конституцией РФ (Правительство РФ);
- органы исполнительной власти, создаваемые на основе законодательства РФ (федеральные министерства, службы, агентства);
- органы исполнительной власти, образуемые на основе конституций, уставов, законов субъектов РФ (Правительство Пермского края, министерства, инспекции Пермского края).

По *порядку разрешения подведомственных вопросов* органы исполнительной власти подразделяются на коллегиальные и единоначальные.

Коллегиальные органы состоят из ряда членов, и решения по основным вопросам, находящимся в их компетенции, принимаются на основе мнения, высказанного большинством членов этого органа (Правительство РФ).

Единоначальные органы возглавляет один человек (руководитель), который непосредственно принимает решения по всем подведомственным вопросам (федеральные министерства, службы, агентства). Для выработки наиболее оптимальных решений по тем или иным вопросам может проводиться коллективное обсуждение на заседаниях специально созданных коллегий, комиссий, советов.

В литературе используются и иные критерии классификации органов исполнительной власти¹.

Различные по своему конкретному назначению органы исполнительной власти образуют единую систему, в рамках которой обеспечивается их взаимодействие в процессе осуществления задач государственного управления.

Систему органов исполнительной власти РФ составляют:

- Правительство РФ – высший орган исполнительной власти;
- федеральные органы исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства;
- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов РФ;
- территориальные органы органов исполнительной власти субъектов РФ².

Систему федеральных органов исполнительной власти устанавливает Президент РФ. Система исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 16 октября 2019 г.).

§ 2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Президент РФ как глава государства призван обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей власти. При этом наибольшими полномочиями он обладает в сфере исполнительной власти. Президент РФ, в частности:

– *формирует Правительство РФ*. Назначает с согласия Государственной думы Председателя Правительства. По представлению Председателя назначает иных членов Правительства (заместителей Председателя и федеральных министров);

– *руководит деятельностью Правительства*. Президент определяет основные направления деятельности Правительства, вправе председательствовать на заседаниях Правительства, может принять решение о его отставке. В случае выражения Государственной думой вотума недоверия Правительству Президент может принять или отклонить ее предложение об отставке Правительства.

¹Административное право / под ред. А. И. Каплунова. М., 2011. С.84–87.

²Согласно ст. 12 Конституции РФ исполнительные органы местного самоуправления в данную систему не входят.

В случае отставки Правительства Президент поручает его прежнему составу выполнять свои обязанности до формирования нового Правительства. Издает указы, являющиеся высшими по юридической силе подзаконными нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения Правительством. Президент может отменить правовые акты Правительства (постановления, распоряжения), если они противоречат Конституции России, федеральным законам и указам Президента;

– *определяет* систему и структуру федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств¹, вправе объединять, упразднять или преобразовывать федеральные органы исполнительной власти;

– согласно ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» непосредственно и через федеральных министров *руководит* деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Распределяет функции между названными органами, утверждает положения, определяющие их правовой статус, назначает руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный главнокомандующий Вооруженными силами РФ и Председатель Совета безопасности РФ. Например, может вводить на территории РФ или в ее отдельных местностях военное или чрезвычайное положение;

– *осуществляет* взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ. Назначает своих полномочных представителей в федеральных округах, которые призваны обеспечить реализацию конституционных полномочий главы государства на территории субъектов, входящих в состав конкретного округа;

– *использует* согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов (в том числе и ненормативных) в случае противоречия их федеральному законодательству и международным обязательствам России до решения этого вопроса соответствующим судом. Президент отрешает от должности высшее должностное лицо субъекта федерации в связи с утратой его доверия за ненадлежащее исполнение возложенных на это лицо обязанностей, назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица до вступления в должность избранного в установленном порядке высшего должностного лица.

¹ *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 11.

Высшие должностные лица субъектов федерации подчиняются Президенту по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов;

– *утверждает* перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ.

Деятельность Президента РФ обеспечивает его администрация, которая выполняет важные функции в сфере исполнительной власти, координируя деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту. Правовой статус Администрации Президента РФ определен специальным положением, которое утверждено Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. (в ред. от 25 августа 2016 г.)¹.

Таким образом, Президент РФ играет значительную роль в сфере организации и функционирования исполнительной власти, формально не являясь ее главой. Фактически в сфере исполнительной власти существует несколько центров руководства при доминирующей роли Президента.

§ 3. Правовое положение Правительства Российской Федерации

Важнейшим субъектом административного права является Правительство РФ. Оно отличается масштабным использованием и реализацией административно-правовых норм, с одной стороны, и активным созданием административно-правовых норм – с другой. В этом смысле Правительство формирует общую правовую основу в сфере управления, организует и направляет процесс правотворчества и правоприменения других субъектов управленческой деятельности. Это объясняется высоким положением, которое оно занимает в системе исполнительной власти.

Правительство РФ – это высший орган исполнительной власти, который возглавляет единую систему органов исполнительной власти в России и обеспечивает их согласованную деятельность. Его главное предназначение состоит в организации исполнения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента и международных договоров, а также в осуществлении систематического контроля за их соблюдением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации. Его правовой статус определен Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации», иными федеральными законами и нормативными указами главы государства.

Основные задачи Правительства сформулированы в ст. 114 Конституции РФ. К их числу относятся:

¹Собрание законодательства РФ. 2004. № 15.

- а) проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- б) проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- в) управление федеральной собственностью;
- г) осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;
- д) осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Для реализации поставленных задач Правительство наделено широкими полномочиями во всех сферах государственного управления.

В сфере *экономики*:

- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- прогнозирует социально-экономическое развитие РФ, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры для ее реализации;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики России, обеспечивает функционирование оборонного производства.

В *бюджетной, финансовой, кредитной* сфере:

- разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение, а также формирует отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику, принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В *социальной* сфере:

- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;
- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы;
- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов РФ.

В сфере *обеспечения законности и обороны*:

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований;
- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих;
- принимает меры по охране государственной границы РФ.

Указанные полномочия Правительство РФ выполняет непосредственно или через подведомственные ему органы. Оно руководит работой федеральных министерств и иных органов исполнительной власти¹, а именно:

- назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министерств, руководителей федеральных органов, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, а также членов создаваемых ими коллегий;

- распределяет полномочия между федеральными органами исполнительной власти;

- утверждает положения о федеральных министерствах, службах и агентствах;

- устанавливает штатную численность сотрудников их аппарата и размер бюджетного финансирования;

- создает территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и определяет порядок их деятельности.

Правительство осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и может отменить или приостановить действие принимаемых ими правовых актов.

В *состав* Правительства РФ входят Председатель Правительства, заместители Председателя Правительства (в том числе один первый и заместитель – руководитель аппарата Правительства) и федеральные министры.

Председателя Правительства назначает Президент РФ с согласия Государственной думы. Кандидатура на этот пост вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента или после отставки предыдущего состава Правительства. В случае трехкратного отклонения Государственной думой представленных кандидатур Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную думу и назначает новые выборы.

Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства.

Для членов Правительства установлены ограничения и запреты, во многом аналогичные тем, которые установлены для государственных служащих.

Срок полномочий Правительства определяется сроком полномочий Президента. В случае их досрочного прекращения Правительство слагает свои полномочия, но по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового состава. Полномочия Правительства могут быть прекращены и в случае его отставки по инициативе Председателя Правительства или Президента РФ.

¹Кроме структур, непосредственно подчиненных Президенту РФ.

Правительство РФ – орган коллегиальный. Его заседания проводятся не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если на них присутствует не менее половины членов Правительства. Решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства по решению председательствующего может быть проведено голосование. При равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании¹.

На заседаниях Правительства могут присутствовать представители палат Федерального собрания, Конституционного Суда, Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты, Центрального банка РФ, а также иные лица в соответствии с федеральным законодательством.

Для оперативного решения вопросов может быть создан Президиум Правительства РФ, состав которого определяется Председателем Правительства. Решение Президиума может быть отменено Правительством РФ.

Исключительно на заседаниях Правительства РФ:

- принимаются решения о представлении Государственной думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
- принимаются решения о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную думу;
- рассматриваются вопросы оказания финансовой поддержки в размере, превышающем 100 млн руб.;
- рассматриваются вопросы приобретения государством акций;
- принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ;
- образуется Президиум Правительства РФ;
- утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, а также устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случае наличия неурегулированных разногласий между заинтересованными органами по указанным вопросам;
- утверждается Регламент Правительства РФ и Положение об аппарате Правительства РФ;

¹Регламент Правительства РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г.// Собрание законодательства РФ. 2004. № 23.

– рассматриваются ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой.

Решения Правительства РФ могут быть приняты в форме постановлений или распоряжений. Постановления принимаются по вопросам, имеющим нормативный характер. Акты по оперативным и текущим вопросам издаются в форме распоряжений.

Постановления подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия и вступают в силу с момента первой публикации. Акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу по истечении 7 дней с момента опубликования. Иные правовые акты Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

В соответствии с федеральным законодательством Правительство РФ взаимодействует с Федеральным собранием РФ, судебными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ. Так, Правительство ежегодно представляет в Государственную думу РФ отчет о своей деятельности. По вопросам совместного ведения России и ее субъектов Правительство координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

§ 4. Федеральные органы исполнительной власти

Основным и самым многочисленным звеном государственных органов государственного управления являются федеральные органы исполнительной власти, которые созданы для реализации внутренних и внешних функций государства. В систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства, службы и агентства. Их статус регулируется Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Федеральное министерство – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Можно выделить две главные задачи, которые стоят перед каждым министерством. Во-первых, министерство призвано обеспечить *разработку и реализацию государственной политики* в определенной отрасли или сфере государственного управления. Во-вторых, в установленной сфере деятельности оно осуществляет *нормативное регулирование*, т. е. издает собственные правовые акты, которые устанавливают правила поведения, обязательные для исполнения органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами.

Некоторые министерства, помимо этого, еще осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и агентств, в частности:

- утверждают ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;

- по представлению руководителей федеральных служб и агентств вносят в Правительство РФ проект положения о федеральной службе или агентстве, предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда их работников;

- вносят в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к сферам деятельности федеральных служб и агентств, находящихся в их ведении, если принятие таких актов относится к компетенции Правительства РФ;

- дают поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролируют их исполнение;

- назначают на должность и освобождают от должности по представлению руководителя федеральной службы, агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральных служб и агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

- вносят в Правительство РФ представления о назначении на должность и об освобождении от должности руководителей (заместителей руководителей) федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ.

Федеральным министрам предоставлено право в случае необходимости приостанавливать или отменять решения подведомственных федеральных служб и агентств.

Министерства осуществляют также функции по координации деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральное министерство возглавляет министр, который входит в состав Правительства РФ. На заместителя федерального министра могут одновременно возлагаться функции руководителя федеральной службы или федерального агентства, подведомственных соответствующему министерству.

Федеральная служба – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Под функциями по контролю и надзору понимается:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Контрольно-надзорные полномочия осуществляются, как правило, в отношении неподчиненных объектов по вопросам соблюдения общеобязательных правил (например, в сфере санитарного, страхового, экологического законодательства), а также специальных правил, действующих в отдельных отраслях управления (например, правил транспортной, атомной безопасности и др.).

В пределах своей компетенции федеральная служба издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение федерального законодательства и нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего в отношении нее функции координации и контроля.

Некоторые федеральные службы в соответствии с указами Президента РФ или Правительства РФ могут быть наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию, а также по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг. Это относится прежде всего к компетенции федеральных служб, осуществляющих специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Она может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается 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.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

По вопросам своей компетенции федеральные агентства издают индивидуальные правовые акты. В отдельных случаях они могут быть наделены полномочиями нормативно-правового регулирования и контрольно-надзорного характера.

Возглавляет федеральное агентство руководитель (директор) федерального агентства. Ему может быть придан статус коллегиального органа.

В структуре федеральных органов исполнительной власти можно выделить три группы. *Первую* составляют федеральные министерства, службы и агентства, руководство которыми осуществляет Президент РФ, федеральные службы и агентства, подведомственные этим министерствам. Президент РФ утверждает положения о каждом из них. Он назначает на должность и освобождает от должности руководителей данных органов и их заместителей, руководителей и заместителей руководителя территориальных органов, создаваемых в субъектах РФ. Президент присваивает перечисленным должностным лицам высшие воинские и специальные звания.

Во *вторую* группу входят федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и агентства, подведомственные этим министерствам. Положения об этих органах утверждаются Правительством РФ, которое также назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей и заместителей руководителя федеральных служб и агентств.

В *третью* группу входят федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Правительство РФ.

В систему федеральных министерств, служб и агентств входят центральный аппарат, основными структурными элементами которого являются департаменты, управления и отделы, а также совещательные органы (коллегии, научно-технические советы). При них создаются также общественные советы.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти по осуществлению отдельных управленческих функций и предоставлению государственных услуг регулируется посредством специальных *административных регламентов*, которые разрабатываются, как правило, федеральными министерствами. Эти регламенты определяют последовательность и сроки действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими органами исполнительной власти при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг. К их числу относятся, например, Административный регламент Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в РФ, утвержденный Приказом МВД России от 9 сентября 2017 г. № 846, Административный регламент Министерства образования и науки РФ по предоставлению государственной услуги по присвоению ученых званий профессора и доцента, утвержденный Приказом Минобрнауки России от 25 декабря 2014 г. № 1620, и др.

Федеральные органы осуществляют свои полномочия на территории субъектов РФ непосредственно или через создаваемые ими *территориальные органы*. Такие органы, как правило, создаются в качестве окружных, межрегиональных, региональных (в границах субъекта РФ), межрайонных, городских или районных органов¹ и финансируются за счет средств федерального бюджета. В наименовании этих органов всегда присутствует указание на территорию, на которую распространяются их полномочия, например: управление Министерства юстиции РФ по Пермскому краю или инспекция Федеральной налоговой службы России по Дзержинскому району г. Перми.

Компетенция территориального органа производна от полномочий федерального министерства или ведомства, в систему которого такой орган входит. Например, территориальные органы осуществляют функции по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по предоставлению государственных услуг и другие функции, в том числе по выполнению задач, связанных с реализацией федеральных программ, планов, отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента, Правительства РФ и соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Территориальные органы в пределах своих полномочий осуществляют также контроль и надзор за выполнением органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения, а также за соблюдением требований к качеству и доступности государственных услуг организациями, через которые они оказываются.

¹О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 янв. 2005 г.// Собрание законодательства РФ. 2005. № 4.

Территориальные органы образуются приказом федерального органа исполнительной власти в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой их размещения¹. Однако для отдельных федеральных органов исполнительной власти федеральным законодательством может быть установлен иной порядок образования, реорганизации и упразднения территориальных органов.

Руководители территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, назначаются на должность и освобождаются от должности федеральным министром по представлению руководителя соответствующей федеральной службы или федерального агентства. Руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти организует его деятельность и несет персональную ответственность за осуществление территориальным органом возложенных на него функций.

Контроль деятельности территориального органа осуществляется соответствующим федеральным органом, который вправе приостановить действие или отменить решение своего территориального органа.

§ 5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Для обеспечения исполнения полномочий, относящихся к компетенции субъектов РФ, в каждом из них создается своя система органов исполнительной власти. Согласно ст. 77 Конституции РФ данная система формируется самостоятельно субъектами федерации в соответствии с основами конституционного строя и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (в ред. от 16 октября 2019 г.)².

Систему исполнительной власти субъекта РФ образуют:

- высшее должностное лицо (глава республики, губернатор, мэр);
- высший исполнительный орган государственной власти (правительство, администрация);
- органы исполнительной власти субъекта федерации (министерства, департаменты, главные управления, управления, отделы).

Высшее должностное лицо субъекта РФ не только является главой региона, но и, как правило, возглавляет исполнительную власть. Эту должность может замещать гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства и не моложе 30 лет.

¹О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 31.

²Собрание законодательства РФ. 1999. № 42.

Предусмотрено два способа замещения должности высшего должностного лица. Первый предполагает его избрание непосредственно населением, проживающим на территории субъекта федерации, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Такой подход используется в большинстве субъектов РФ, в том числе в Пермском крае.

Кандидаты на эту должность могут быть выдвинуты политическими партиями из числа как своих членов, так и лиц, не являющихся членами данной или иной политической партии. Законами субъектов РФ может быть предусмотрено и самовыдвижение кандидатов на указанную должность.

Второй способ избрания высшего должностного лица предусматривает избрание депутатами представительного органа субъекта РФ (характерно для некоторых республик в составе России и автономных округов). В этом случае политические партии вносят свои предложения Президенту РФ, который из предложенных ему кандидатур выбирает трех кандидатов для избрания на указанную должность.

Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается сроком на 5 лет и не может занимать указанную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий определяется с момента вступления в должность. Наименование должности высшего должностного лица устанавливается конституцией или уставом субъекта федерации. В Пермском крае это *губернатор*.

Высшее должностное лицо субъекта РФ выполняет следующие полномочия:

а) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и принимает решение о его отставке;

г) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа РФ;

д) имеет право требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а

также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного законодательством субъекта федерации;

е) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса;

ж) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта, с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Высшее должностное лицо осуществляет и иные полномочия в соответствии федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. Так, губернатор Пермского края как глава исполнительной власти:

- определяет цели и задачи деятельности исполнительных органов государственной власти края в рамках реализации приоритетных направлений развития Пермского края и стратегических программных мероприятий;

- представляет на рассмотрение Законодательного собрания Пермского края бюджетное послание, а также проект программы социально-экономического развития Пермского края;

- формирует Правительство Пермского края и принимает решение о его отставке;

- назначает на должность и освобождает от должности председателя Правительства и руководителя финансового органа Пермского края по согласованию с Законодательным собранием Пермского края;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению председателя Правительства Пермского края заместителей председателя Правительства Пермского края и иных членов Правительства Пермского края;

- назначает представителя от исполнительного органа государственной власти Пермского края в Совет Федерации Федерального собрания РФ, а также вправе досрочно прекратить его полномочия;

- согласовывает кандидатуры для назначения прокурора Пермского края и иных руководителей федеральных территориальных органов государственной власти;

- определяет структуру исполнительных органов государственной власти Пермского края, принимает решение об образовании, реорганизации, упразднении исполнительных органов государственной власти Пермского края;

– устанавливает общую предельную штатную численность, суммированный фонд должностных окладов исполнительных органов государственной власти Пермского края;

– устанавливает меры по совершенствованию государственного управления, утверждает программу административной реформы в исполнительных органах государственной власти Пермского края;

– осуществляет управление государственной гражданской службой Пермского края, реализацию кадровой политики;

– определяет основные направления деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края в сфере защиты населения и территории Пермского края от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и краевого характера и ликвидации их последствий, а также в сфере государственной и общественной безопасности Пермского края;

– вправе принять к рассмотрению любой вопрос, отнесенный к полномочиям Правительства Пермского края.

По вопросам своей компетенции губернатор Пермского края издает указы и распоряжения. Для обеспечения деятельности губернатора создана администрация губернатора Пермского края.

В каждом субъекте РФ имеется постоянно действующий *высший орган исполнительной власти* (в Пермском крае – *Правительство*).

Высший исполнительный орган разрабатывает и осуществляет следующие меры:

– меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ;

– участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

– осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

– обеспечивает в пределах своих полномочий меры по защите прав национальных меньшинств, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия;

– обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития;

- формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;
- управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ;
- осуществляет иные полномочия, установленные федеральным законодательством, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ.

Указанные полномочия высший орган исполнительной власти субъекта РФ осуществляет непосредственно либо через иные органы исполнительной власти, созданные на территории субъекта федерации.

В каждом субъекте РФ система и структура органов исполнительной власти устанавливается самостоятельно. Так, согласно Уставу Пермского края от 27 апреля 2007 г.¹ и Закону Пермского края от 7 сентября 2007 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края»² система органов исполнительной власти включает министерства, агентства, инспекции, иные исполнительные органы государственной власти Пермского края, территориальные органы исполнительных органов государственной власти или обособленные структурные подразделения на территории Пермского края.

Министерство Пермского края является исполнительным органом государственной власти, преимущественно осуществляющим функции по разработке региональной политики и нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Агентство Пермского края является исполнительным органом государственной власти, преимущественно осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

Инспекция Пермского края является исполнительным органом государственной власти, преимущественно осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Руководители названных исполнительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности губернатором Пермского края по представлению председателя Правительства Пермского края.

¹Устав Пермского края от 27 апр. 2007 г.// Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 5. Ч. 1.

²О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края: Закон Пермского края от 7 сен. 2007 г. // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 10.

В целях обеспечения доступности оказания государственных услуг или эффективности осуществления контроля и надзора в определенной сфере государственного управления на территориях административно-территориальных образований исполнительные органы государственной власти Пермского края могут создавать свои территориальные органы (обособленные структурные подразделения).

Структура органов исполнительной власти субъекта РФ определяется главой субъекта. Так, например, в Пермском крае она определена Указом губернатора Пермского края от 19 января 2017 г. «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края»¹.

¹Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края: Указ губернатора Пермского края от 19 янв.2017г. № 8 //Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Глава 6. Государственная служба и государственные служащие

§ 1. Понятие и система государственной службы

Государственная служба представляет собой весьма сложное социально-политическое и организационно-правовое явление, характеризующееся многообразием элементов, связей, закономерностей и особенностей. Термин «служба» имеет много значений. Под службой понимается и вид деятельности, и ведомственное подразделение (например, дорожно-патрульная служба ГИБДД), и самостоятельный орган исполнительной власти (Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба внешней разведки).

Мы рассматриваем службу как один из видов общественно полезной деятельности, которая характеризуется следующими признаками:

1. В процессе своего труда служащие непосредственно материальных ценностей не создают, но обеспечивают условия для их производства.
2. Служащие воздействуют на людей, обслуживают их (обучают, лечат, управляют и т. п.).
3. Профессионализм, так как осуществление служебных функций реализуется на постоянной основе, в качестве основного вида трудовой деятельности.
4. Возмездность, т. е. получение платы за свою деятельность.
5. Служащие работают в чужих интересах, т. е. выполняют волю тех, кому они подчинены, действуют в интересах тех, кто оплачивает их труд.

Таким образом, в самом общем значении службу можно определить как профессиональную деятельность определенной группы людей (служащих) по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных, общественных и иных социальных структур.

Виды службы. Основой деления является наличие многочисленных организаций, объединений, которые имеют различное предназначение, выполняют различные задачи и функции.

Прежде всего, все организации (объединения) делят на *государственные* и *негосударственные*. Первые создаются государством для реализации государственных задач и функций. Это государственные органы, государственные предприятия и учреждения, вооруженные формирования и др.

Негосударственные организации весьма многочисленны (муниципальные органы, предприятия и учреждения, политические партии, общественные объединения и т. п.). Все они выполняют свои специфические задачи, действуя в рамках своих уставов, подчиняясь государственному регулированию лишь в части соответствия их деятельности закону.

В соответствии с таким статусом организаций служба в них делится на государственную и негосударственную.

В *широком смысле* государственная служба представляет собой форму трудовой деятельности людей, которая выражается в осуществлении административных (организаторских, управленческих), социально-культурных и воспитательных функций. Граждане, исполняющие названные функции в государственных органах и учреждениях (преподаватели вузов, работники музеев и т. п.), а также на государственных предприятиях в качестве руководителей и инженерно-технического персонала, объединялись одним термином – «служащие».

В таком аспекте понятие государственной службы использовалось до середины 90-х гг. XX столетия. Принятый 31 июля 1995 г. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» впервые легально ограничил сферу государственной службы, рассматривая ее в *узком аспекте*, т. е. как профессиональную деятельность лиц, замещающих определенные должности в органах государства¹.

Однако в соответствии с данным законом к государственной службе относилось исполнение не всех должностных обязанностей в органах государства, например, деятельность лиц, замещающих обеспечивающие должности. Как ни парадоксально, но статус государственных служащих не распространялся на военнослужащих, сотрудников правоохранительных и некоторых других органов.

Этот недостаток был устранен с принятием Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации», согласно которому под государственной службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ².

Государственные служащие, реализуя полномочия органов государства:

¹Собрание законодательства РФ. 1995. № 31.

² Там же. 2003. № 22.

– осуществляют действия распорядительного, регулирующего характера, т. е. функции так называемого положительного управления во всех сферах жизни государства;

– выносят юридически властные предписания для различных структур в системе управления (издают приказы, распоряжения, дают указания и т. д.);

– реализуют юрисдикционные действия, т. е. применяют меры государственного принуждения к физическим и юридическим лицам;

– совершают организационные действия (проводят совещания, заседания и пр.);

– осуществляют действия, направленные на обеспечение прав и свобод граждан (рассматривают жалобы, заявления).

Указанные полномочия реализуются в системе как федеральных органов, так и органов государственной власти субъектов РФ.

Являясь разновидностью службы вообще и обладая всеми ее признаками, государственная служба имеет ряд особенностей, определяющих ее качественное своеобразие.

Во-первых, это деятельность лиц, замещающих должности в органах государства. При этом законодательство четко определяет круг субъектов государственной службы.

Во-вторых, это деятельность государственная, так как организуется государством, регулируется им посредством законодательства.

В-третьих, содержанием государственной службы является обеспечение полномочий государственных органов, выполнение задач и функций государства.

В-четвертых, в соответствии с Конституцией РФ на государственной службе могут состоять только граждане РФ. При этом служащими как государственных, так и негосударственных предприятий и учреждений могут быть иностранные граждане и лица без гражданства.

В-пятых, государственная служба является одним из видов трудовой профессиональной деятельности. Но в отличие от иных видов службы на лиц, замещающих должности государственной службы, не распространяется законодательство о труде. Их трудовые отношения регулируются специальными законами и иными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, *государственная служба – это профессиональная деятельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий РФ и ее субъектов, федеральных и региональных органов государственной власти.*

Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов.

Государственная гражданская служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ. Она подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ.

Содержание деятельности федеральной гражданской службы составляют предметы ведения государства в той части, которой они отнесены к федеральной компетенции. В ст. 71 Конституции РФ говорится об исключительных полномочиях РФ в лице ее органов. Кроме того, ст. 72 Конституции определяет полномочия, находящиеся в совместном ведении России и ее субъектов. В этой сфере полномочия РФ и субъектов разделены по каждой позиции в текущем законодательстве, например, по управлению государственным имуществом, в сфере образования и т. д.

Предмет ведения федеральной гражданской службы определяет и пространственные (территориальные) границы ее функционирования. В одних случаях федеральные органы осуществляют служебную деятельность независимо от территориального устройства России (Федеральная служба по аккредитации, Федеральное агентство научных организаций и др.), в других – организуют свою деятельность применительно к территориальному устройству РФ, имея свои органы в субъектах федерации, а также городах и районах (Федеральная налоговая служба и др.).

Федеральная гражданская служба осуществляется на должностях в аппарате Совета Федерации и Государственной думы Федерального собрания РФ, в Администрации Президента РФ, в органах исполнительной власти (в аппарате Правительства, в министерствах, федеральных службах и агентствах), в аппарате судебных органов (Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции всех уровней), в аппаратах Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ и др.

Ее правовую основу составляют Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также иные нормативно-правовые акты. Финансирование федеральной гражданской службы осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Государственная гражданская служба субъектов РФ – это служба, которая создается для реализации полномочий, отнесенных к их ведению и совместному ведению РФ и ее субъектов, в той части, которая касается последних.

Данная служба осуществляется в аппарате законодательных органов субъектов РФ, в органах исполнительной власти субъектов РФ, а также в иных органах государственной власти, создаваемых субъектами РФ. Например, в Пермском крае эта деятельность осуществляется на должностях в аппарате Законодательного собрания, в администрации губернатора, в аппаратах Правительства, Контрольно-счетной палаты, краевой избирательной комиссии и др.

Правовое регулирование государственной службы субъектов федерации осуществляется посредством законов, принимаемых каждым субъектом РФ самостоятельно¹. Эти законы, с одной стороны, не должны противоречить федеральному законодательству. С другой стороны, субъектам РФ предоставляются широкие полномочия по самостоятельному регулированию ряда вопросов, решение которых должно осуществляться с учетом местных, национальных и иных особенностей, присущих субъектам России, в частности, определять условия государственной службы (гарантии, размеры должностных окладов), требования к должностям, систему мер поощрения и т. д.

Финансовое обеспечение гражданской службы субъектов РФ производится за счет средств региональных бюджетов.

Военная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правовую основу данного вида службы составляют Федеральный закон от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» и Федеральный закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих».

Государственная служба иных видов. В законодательстве отсутствует понятие «государственная служба иных видов», что не позволяет четко определить, в каких органах она осуществляется.

В научной литературе также нет единого мнения по этому поводу. Некоторые авторы полагают, что это служба в правоохранительных органах, к числу которых относятся органы внутренних дел, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, таможенные органы, органы прокуратуры². Другие включают в эту группу также федеральную службу судебных приставов и др.³

¹ См., например: Закон Пермского края от 7 дек. 2007 г. «О государственной гражданской службе в Пермском крае» // Российская газета. 2007. 14 дек.

² Музафарова Л. Ш. Служба в правоохранительных органах как вид государственной службы // Молодой ученый. 2016. № 1(105). URL: <https://moluch.ru/archive/105>.

³ Зенков М. Ю. Государственная и муниципальная служба. Новосибирск, 2015. URL: <https://wwwstudfiles.ru/prevjew>.

Поскольку и в законодательстве и в научной литературе отсутствует единый перечень правоохранительных органов, представляется, что наиболее общим отличием государственной службы иных видов от общегражданской службы является то, что эта деятельность в первую очередь связана с реализацией специальных задач и функций правоохранительного характера. Об этом свидетельствует анализ положений Федерального закона от 13 июля 2015 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признания утратившей силу ч. 19 ст. 323 Федерального закона “О таможенном регулировании”¹. Так, в ст. 6 данного закона прямо сказано, что слова «правоохранительная служба» следует заменить словами «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью».

Под правоохранительной деятельностью следует понимать деятельность по обеспечению функционирования правовой системы государства, по поддержанию правопорядка, в том числе по предупреждению и пресечению правонарушений различного характера². Эта деятельность в той или иной степени осуществляется также, помимо названных ранее, органами Следственного комитета России, органами государственной противопожарной службы МЧС России, органами войск национальной гвардии, органах принудительного исполнения (служба судебных приставов). Служба в указанных органах и учреждениях обладает рядом особенностей, которые обусловлены спецификой выполняемых задач³.

Государственная служба – это не только вид профессиональной деятельности, но и важнейший **административно-правовой институт**, который тесно связан с трудовым правом.

В советский период развития нашего государства не было принято закона, который бы регулировал отношения, возникающие в сфере государственной служебной деятельности. В то же время в этой сфере действовало большое количество актов, которые по своей сути носили ярко выраженный характер нормативно-трудового регулирования. В связи с этим в юридической литературе высказывалось мнение, что данный институт в большей степени относится к трудовому праву, чем к административному.

¹Собрание законодательства РФ. 2015. № 49 (ч. 1).

²Гулягин А. Ю. Правоохранительная деятельность: основные правовые характеристики // Административное право и процесс. 2011. № 6. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³Телегин А. С. Служба в органах внутренних дел – особый вид государственной службы Российской Федерации //Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: сб.науч. трудов Краснодар. ун-та МВД России. Краснодар, 2012. С. 166.

Государственно-служебные отношения действительно связаны с регулированием посредством норм трудового права. Но это отношения особого вида. Государственная служба непосредственно связана с исполнительно-распорядительной деятельностью органов государства, которая реализуется через государственных служащих.

Особый характер государственно-служебных отношений проявляется и в том, что эти трудовые отношения возникают между определенным лицом и государством в целом, которое наделяет это лицо правом действовать от имени государства и в необходимых случаях применять меры государственного принуждения. Эти специфические особенности государственно-служебных отношений определяют особый, отличный от обычного в трудовых отношениях порядок подбора и назначения на должность, возникает необходимость аттестования государственных служащих, важное значение имеют вопросы должностных прав и обязанностей, прохождения службы и др. Все это находит свое закрепление прежде всего в нормах административного права, о чем свидетельствует современное законодательство.

Центральное место в рассматриваемом правовом институте принадлежит федеральным законам «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. Они устанавливают правовые и организационные основы государственной службы в России, принципы ее построения и функционирования.

Второй уровень составляют подзаконные акты, детализирующие отдельные направления служебной деятельности, например Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы». К этой группе следует отнести также постановления Правительства России, акты иных федеральных органов исполнительной власти, в частности Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении Государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации», Приказ Министерства юстиции РФ от 11 октября 2006 г. «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства юстиции Российской Федерации».

На региональном уровне вопросы государственной службы урегулированы законами субъектов РФ. Например, «О государственной гражданской службе Пермского края» от 7 декабря 2007 г., «О классных чинах государственной гражданской службы Пермского края» от 12 октября 2007 г. и др.

Следует отметить, что новое законодательство о государственной службе устанавливает приоритет норм публичного (административного) права над нормами законодательства о труде, регулирующего вопросы частного права. Трудовой кодекс и другие акты законодательства о труде применяются к государственно-служебным отношениям лишь в случаях, не урегулированных законодательством о государственной службе.

Принципы государственной службы – это основополагающие идеи, начала, определяющие важнейшие закономерности в организации и функционировании государственной службы.

Принципы государственной службы нашли правовое закрепление в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». К их числу относятся:

1. Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

2. Законность.

3. Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.

4. Равный доступ граждан к государственной службе.

5. Единство правовых и организационных основ государственной службы.

6. Взаимосвязь государственной и муниципальной службы.

7. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

8. Профессионализм и компетентность государственных служащих.

9. Защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так физических и юридических лиц.

Законами о видах государственной службы могут быть предусмотрены и другие принципы построения и функционирования, учитывающие их особенности. Так, например, закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет принцип стабильности гражданской службы.

§ 2. Административно-правовой статус государственных служащих

Центральное место в системе государственной службы занимает государственный служащий. От того, насколько грамотно и успешно выполняет он свои обязанности, во многом зависит эффективность деятельности государственных органов по реализации поставленных перед ними задач. Поэтому важное значение имеет выяснение тех признаков, которые характеризуют государственного служащего, выделяя его из других лиц, занятых общественно полезным трудом.

Нормативное определение понятия «государственный служащий» закреплено в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», в соответствии с которым **государственный служащий** – это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств бюджета (федерального либо субъекта РФ). Данное определение в равной степени относится как к федеральным служащим, так и к служащим субъекта РФ.

Таким образом, наиболее значимыми признаками, характеризующими государственного служащего, являются следующие:

1. Государственным служащим может быть только гражданин России, иностранные граждане и лица без гражданства – нет. Препятствием для поступления на государственную службу является и наличие «двойного» гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ. Исключением из этого правила является военная служба, на которую на контрактной основе могут быть приняты иностранцы (граждане государств, входящих в состав СНГ)¹.

2. Основопологающим в определении государственного служащего является замещение должности государственной службы. Именно в соответствии с занимаемой должностью служащий исполняет свои обязанности по реализации полномочий органа государства. В рамках замещаемой должности служащий наделен определенным комплексом государственно-властных полномочий, реализация которых обеспечивается принудительной силой государства.

3. Свою деятельность государственный служащий осуществляет на профессиональной (постоянной) основе, получая за это денежное вознаграждение (содержание) от государства. В зависимости от вида государственной службы денежное содержание может выплачиваться за счет федерального бюджета или бюджета субъектов РФ.

¹Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4437.

4. Специфика правового регулирования, устанавливающего приоритет норм законодательства о государственной службе, относящегося к публичному (административному) праву, над законодательством о труде, регулирующим частное право. Названные нормы содержатся в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», изданных на их основе указах Президента России, ведомственных нормативных актах органов государственной власти РФ, а также в законах и подзаконных актах субъектов РФ.

Существуют и другие признаки государственного служащего. Это наличие классовых чинов, воинских или специальных званий, квалификационных требований, запретов и ограничений, связанных с государственной службой, и т. п.

Должность государственной службы – это организационное звено, связывающее орган государства с физическим лицом – служащим, который замещает должность и исполняет определенные по ней полномочия¹.

Первая особенность должности государственной службы заключается в том, что она учреждена в органах государственной власти – федеральных и субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, федеральными и региональными законами.

Вторая особенность должности государственной службы состоит в том, что она учреждена для осуществления полномочий государственных органов (представительных, исполнительных, судебных и т. д.). Таким образом, лицо, замещающее должность государственной службы, действует от имени и по поручению органа государства со всеми вытекающими отсюда последствиями (ответственность, защита от неправомерных действий и т. п.).

Третья особенность заключается в том, что должность государственной службы в обязательном порядке должна быть включена в Реестр должностей государственной гражданской службы, утверждаемый Президентом РФ² или в соответствующие реестры субъекта РФ.

В государственном управлении и законодательстве различают два вида должностей: «государственная должность» и «должность государственной (гражданской) службы».

Государственные должности РФ и ее субъектов – это политические должности, которые, во-первых, устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, во-вторых,

¹ См.: Демин А. А. Государственная служба в РФ. М., 2012. С. 69.

² См.: О Реестре должностей государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 31 дек. 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

предназначены для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов либо государственных органов субъектов РФ. Таким образом, это должности для непосредственного осуществления полномочий государства и его органов.

Лица, которые замещают названные должности, обладают государственно-властными политическими полномочиями. К ним на федеральном уровне относятся Президент РФ, Председатель Правительства, федеральные министры, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, судьи федеральных судов и др. Сводный перечень государственных должностей РФ утвержден Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. (с последними дополнениями) и включает около 40 наименований.

На региональном уровне к лицам, замещающим государственные должности, относятся депутаты законодательных органов, выполняющие свои полномочия на постоянной профессиональной основе, члены высшего органа исполнительной власти, члены избирательных комиссий, работающие на постоянной (штатной) основе, и др. Перечень названных должностей предусмотрен Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»¹.

Данные лица не являются государственными служащими – на них не распространяется законодательство о государственной службе, их правовой статус, деятельность и полномочия регулируются специальными законами. Например, Федеральным законом от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», законом РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации». Аналогичным образом данный вопрос решается и в субъектах федерации.

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативно-правовым актом РФ, законом или иным нормативно-правовым актом субъекта РФ. Они подразделяются на должности:

- федеральной государственной гражданской службы;
- государственной гражданской службы субъектов РФ;
- воинские должности;
- должности иных видов государственной службы.

Должности гражданской службы делятся на категории и группы. Деление на категории отражает различия в характере и объеме полномочий замещающих их служащих. Выделяют следующие категории должностей:

1. Руководители – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности ру-

¹Собрание законодательства РФ. 2009. № 49 (ч. 2).

ководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

2. Помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

3. Специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

4. Обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Помимо категорий, система должностей государственной службы по иерархическому принципу подразделяется на 5 групп:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

Деление должностей государственной гражданской службы на категории и деление на группы тесно связано между собой. Отнесение конкретной должности к той или иной категории и группе осуществляется в соответствии с Реестром должностей государственной службы, утвержденным Президентом РФ по всем звеньям государственного аппарата.

Законодательством предусмотрены квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Так, для замещения должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной группы требуется наличие высшего профессионального образования не ниже уровня специалитета или магистратуры. Для замещения должностей названных категорий ведущей группы, а также категории «специалисты» старшей группы требуется наличие высшего

профессионального образования. Такое же образование должны иметь лица, претендующие на замещение должностей категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп.

Служащие категории «обеспечивающие специалисты» младшей и старшей групп должны иметь профессиональное образование.

Требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы установлены Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной гражданской службы» (в ред. от 12 октября 2017 г.). Так, для замещения высших должностей требуется не менее четырех лет стажа государственной службы или стажа работы по специальности, главных должностей – не менее двух лет. Для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома при замещении должностей главной группы устанавливается требование о наличии одного года стажа государственной гражданской службы или стажа работы по специальности.

Для должностей ведущей, старшей, младшей групп каких-либо требований к стажу государственной службы или работы по специальности не предъявляется.

Одним из важных признаков, характеризующих государственных служащих, являются *классные чины, ранги, воинские и специальные звания*. Дипломатические ранги присваиваются служащим системы Министерства иностранных дел России, воинские и специальные звания – военнослужащим и лицам, состоящим на государственной службе иных видов. Лицам, состоящим на гражданской службе, присваиваются классные чины.

Классный чин – это персонально присваиваемый разряд, соответствующий служебному положению, занимаемой должности, уровню профессиональной подготовки и заслугам служащего. Таким образом, чины указывают на соответствие служащего квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям государственной службы соответствующих групп.

Действующее законодательство предусматривает 15 классных чинов, разделенных на 5 групп:

- 1) секретарь государственной гражданской службы РФ;
- 2) референт государственной гражданской службы РФ;
- 3) советник государственной гражданской службы РФ;
- 4) государственный советник РФ;
- 5) действительный государственный советник РФ.

В каждой группе чинов предусмотрено три класса: первый, второй, третий. Первый является высшим.

Гражданским служащим субъектов РФ присваиваются классные чины, предусмотренные законами субъектов федерации.

Порядок присвоения классных чинов федеральным гражданским служащим определен специальным Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г.¹

Присвоенный классный чин сохраняется за гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности и увольнении со службы (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на гражданскую службу вновь. Лишение присвоенного классного чина возможно только на основании вступившего в законную силу приговора суда в связи с совершением преступления.

В соответствии с действующим законодательством на каждого государственного служащего заводится *личное дело*, под которым понимается основной юридический документ, содержащий полные сведения о персональных данных государственного служащего и о прохождении им службы. Порядок ведения личных дел регулируется Положением о персональных данных государственного гражданского служащего РФ и ведении его личного дела, утвержденным Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г.²

В личное дело вносятся *персональные данные* государственного служащего, под которыми понимаются сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни служащего, позволяющие идентифицировать его личность. К их числу относятся фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы и другая информация³.

Персональные данные могут быть получены лично у служащего. При необходимости их получения у третьих лиц следует известить об этом государственного служащего, заранее получив его письменное согласие, сообщив ему о целях, предполагаемых источниках и способах получения персональных данных.

Запрещается сбор и внесение в личное дело государственного служащего сведений о его политических, религиозных и иных убеждениях, частной жизни, членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах.

¹Собрание законодательства РФ. 2005. № 6.

²Там же. 2005. № 23.

³См.: О персональных данных: Федер. закон от 27 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1).

Передача персональных данных третьим лицам не допускается без письменного согласия служащего.

Персональные данные и иные сведения, внесенные в личное дело государственного служащего, относятся к сведениям конфиденциального характера, а в случаях, установленных федеральным законодательством, – к сведениям, составляющим государственную тайну.

Государственный служащий имеет право на ознакомление со всеми материалами своего личного дела не реже одного раза в год, а также в любое время по личной просьбе и во всех иных случаях, предусмотренных законодательством. При выявлении каких-либо неточностей государственный служащий может давать письменные объяснения по этому поводу, а также требовать исключения или исправления неверных или неполных персональных данных.

При переводе гражданского служащего в другой государственный орган его личное дело передается по новому месту службы.

Правовой статус государственных служащих – это особый вид установленных и гарантированных государством мер должного и возможного их поведения в области государственно-служебных отношений. Таким образом, правовой статус государственных служащих рассматривается через установление их прав, обязанностей, ответственности. С изменением государственно-служебных отношений изменяется и правовой статус служащих.

Анализ федерального законодательства и иных нормативных актов, регулирующих деятельность государственных служащих, позволяет выделить основные элементы их правового статуса: права, обязанности, ограничения и запреты, связанные с государственной службой, ответственность служащих.

Вместе с тем специфика выполняемых задач и реализуемых служащими функций и полномочий обуславливает и особенности правового статуса различных категорий служащих. Другими словами, для некоторых видов служащих могут быть установлены законодателем особые правила прохождения государственной службы, например специфический порядок привлечения к ответственности (административной, уголовной) служащих, имеющих статус должностного лица.

Важным является вопрос о *моменте приобретения* статуса государственного служащего. Данный вопрос не всегда в законодательстве решается ясно и определенно. Однако следует считать, что статус служащего гражданин приобретает с момента издания приказа о назначении на должность и заключения служебного контракта, т. е. с момента юридического установления возможности реализации прав государственным служащим и одновременного применения к нему мер ответственности.

Служащий утрачивает свой статус с момента окончания государственного служебного отношения, т. е. с момента прекращения государственной службы в связи с увольнением по различным основаниям.

Права и обязанности государственных служащих закреплены законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. ст. 14, 15) и распространяются на всех служащих независимо от занимаемой должности. Характерной особенностью этих прав и обязанностей является то, что они выражают не полномочия по замещаемой должности, а общие правила поведения и действий служащих, условия и меры организационного характера, которыми обеспечивается исполнение ими полномочий по замещаемым должностям¹.

К числу **основных прав** государственных служащих относятся:

1. *Право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий*, необходимых для исполнения должностных обязанностей. То есть имеется в виду право служащего на создание безопасных условий труда согласно нормативам, установленным законодательством, и с учетом специфических особенностей управленческого труда.

2. *Право на ознакомление с документами*, определяющими права и обязанности служащего по замещаемой должности. В числе этих документов можно выделить должностной регламент, регламент служебного времени, инструкции, определяющие порядок реализации отдельных служебных функций, и др. Рассматриваемое право предполагает также право служащего знать критерии оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показатели результативности профессиональной служебной деятельности и условия должностного роста.

3. *Право на отдых* реализуется путем установления нормальной продолжительности рабочего времени (не более 40 ч. в неделю при пятидневной рабочей неделе), а также предоставлением ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков.

4. *Право на оплату труда* и другие выплаты в соответствии с федеральным законодательством либо законодательством субъектов РФ и со служебным контрактом.

5. *Право на получение информации и материалов*, необходимых для исполнения должностных обязанностей. В целях его реализации государственные служащие вправе запрашивать и получать в установленном порядке необходимую информацию, использовать ее в процессе служебной деятельности.

6. *Право доступа к сведениям, составляющим государственную тайну*, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием такой

¹Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2006. С. 114.

информации. Порядок допуска служащих к такого рода сведениям определен законом «О государственной тайне»¹.

7. *Право на посещение* органов государства, местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и подчиненности. Названное право государственных служащие реализуют в связи с исполнением служебных обязанностей, например в процессе осуществления контрольно-надзорных функций. При этом служащие обязаны соблюдать установленный в государственном органе, предприятии, учреждении пропускной режим.

8. *Право на ознакомление с материалами личного дела*, с отзывами о своей деятельности и другими документами, в том числе до внесения их в личное дело. Реализуя названное право, государственный служащий вправе изучить свое личное дело, сделать для себя записи. В случае выявления каких-либо неточностей или несогласия с данными, содержащимися в отдельных документах, служащий вправе представить собственные письменные объяснения по этому поводу. Объяснения и иные документы, представленные служащим, должны быть приобщены к личному делу.

9. *Право на защиту сведений* о государственном служащем. Персональные данные служащего, сведения об их профессиональной деятельности и о стаже государственной службы вносятся в личные дела служащих и иные документы учета и относятся к сведениям конфиденциального характера. Передача персональных данных служащего третьим лицам не допускается без его письменного согласия.

10. *Право на должностной рост* на конкурсной основе. Это право подчеркивает, что гражданин, замещающий должность на государственной службе, вправе претендовать в конкурсном порядке на другую, вышестоящую должность как в том органе, в котором он служит, так и в другом. При этом государственный служащий может принять участие в конкурсе на замещение вакантной должности либо в конкурсе на формирование кадрового резерва.

11. *Право на профессиональную подготовку* заключается в возможности государственного служащего повысить квалификацию, пройти переподготовку (переквалификацию) и стажировку.

12. *Право на членство в профессиональном союзе.*

13. *Право на рассмотрение индивидуальных служебных споров* в порядке, предусмотренном ст. 70 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

14. *Право на проведение служебной проверки.* Это право государственного служащего на проведение по его письменному требованию служебной про-

¹Собрание законодательства РФ. 1997. № 41.

верки для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство служащего. Срок проведения проверки не может превышать 30 суток. Служащий должен быть проинформирован о результатах проверки и принятом на их основе решении.

15. *Право на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе.* Государственный служащий вправе защищать свои права и интересы любым доступным способом, не запрещенным законом. Одним таковых является обжалование действий и решений органов государства и должностных лиц, нарушающих права служащих.

16. *Право на медицинское страхование* реализуется в соответствии с Законом РФ от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹.

17. *Право на государственную защиту* своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества реализуется в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»².

18. *Право на пенсионное обеспечение* осуществляется на основе Федерального закона от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», в соответствии с которым государственные служащие, помимо общей трудовой пенсии, имеют право на получение дополнительной пенсии за выслугу лет³.

Помимо названных прав, государственные гражданские служащие вправе также *выполнять иную оплачиваемую работу*, т. е. работать по совместительству. Названное право может быть реализовано при соблюдении следующих условий: во-первых, о выполнении иной работы должен быть предварительно уведомлен представитель нанимателя. Другими словами, необходимо получить его согласие. Во-вторых, занятие иной оплачиваемой деятельностью не должно повлечь конфликта интересов, т. е. ситуации, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, в результате чего может быть причинен вред законным интересам граждан, организаций, общества и государства.

Предоставляя служащим многочисленные права, государство устанавливает некоторые *общие (основные) обязанности*, которые должен соблюдать каждый государственный служащий независимо от занимаемой должности. В соответствии с действующим законодательством государственный служащий обязан:

1. *Соблюдать Конституцию РФ*, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные правовые акты РФ, а также нормативные правовые

¹Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. № 27.

²Собрание законодательства РФ. 1995. № 17.

³Там же. 2001. № 51.

акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение. Данная обязанность является основой для всех других обязанностей, налагаемых на государственного служащего.

2. *Исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.* Законодательство России (положения, инструкции и т. п.) и должностные регламенты устанавливают конкретные полномочия государственных служащих, которые они обязаны правильно и в полном объеме исполнять. Невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных полномочий может рассматриваться как должностной проступок, а в некоторых случаях и как преступление (например, халатность – ст. 293 УК РФ).

3. *Исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий.* Названная обязанность основана на принципе иерархичности (подчиненности) государственной службы, поэтому служащий должен исполнять приказы, распоряжения, указания вышестоящих руководителей, изданные в пределах их должностных полномочий.

Государственный служащий *не вправе* выполнять данное ему неправомерное поручение. При получении поручения, являющегося, по мнению служащего, неправомерным, он обязан представить в письменном виде обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства, которые могут быть нарушены в результате его исполнения. Если руководитель письменно подтвердит данное ранее поручение, служащий обязан отказаться от его исполнения.

4. *Соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций.* В Конституции РФ (ст. 2) права и свободы граждан признаются высшей ценностью. Их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства.

5. *Соблюдать служебный распорядок* государственного органа.

6. *Поддерживать уровень квалификации,* необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Поступая на государственную службу, гражданин должен соответствовать определенным квалификационным требованиям. Действующее законодательство предусматривает, что государственный служащий обязан повышать уровень своей квалификации по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

7. *Не разглашать сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну.*

8. *Беречь государственное имущество,* в том числе предоставленное служащему для исполнения должностных обязанностей.

9. *Представлять сведения* о себе и членах своей семьи. Государственный служащий ежегодно не позднее 30 апреля представляет сведения о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, а также расходах как своих собственных, так и членов своей семьи. Под членами семьи служащего

понимаются его супруг (супруга) и несовершеннолетние дети¹. Кроме того, служащий обязан представить сведения о размещении информации в сети Интернет.

10. *Сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства.* Данная обязанность обусловлена тем, что лица без гражданства, иностранные граждане, а также лица, имеющие двойное гражданство, на государственной службе РФ состоять не могут.

11. *Соблюдать ограничения, не нарушать запреты, выполнять обязательства и требования к служебному поведению.* Действующим законодательством установлены некоторые ограничения и запреты, направленные на воспрепятствование возможному злоупотреблению служащим своим должностным положением. Поэтому служащий обязан неукоснительно их соблюдать.

12. *Сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности* при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

В условиях становления новой политической системы в России появились новые требования, предъявляемые к государственным служащим. В частности, это нашло выражение в установлении ряда **ограничений**, связанных с государственной службой.

Это обусловлено тем, что, располагая значительными полномочиями по занимаемой должности, служащий получает большие возможности по их использованию в личных целях. Поэтому необходимо обеспечить, чтобы служащий занимался только делами государственно-служебными без каких-либо отвлечений на дела посторонние и не мог использовать свое служебное положение в личных целях. Такие ограничения должны максимально препятствовать проявлению коррупции.

Ограничения, установленные Федеральным законом «О государственной службе Российской Федерации», двоякого рода. Одни ограничения (запреты) установлены на период реализации государственным служащим своих служебных полномочий. Другие ограничения установлены и действуют еще при поступлении гражданина на государственную службу, но сохраняют свое действие и на период нахождения лица на государственной службе.

Ограничения, связанные с поступлением на государственную службу, направлены на то, чтобы обеспечить формирование органов государства таким профессиональным составом, который полностью отвечал бы принципам и содержанию государственно-служебной деятельности. Ограничения не содержат каких-либо требований политического характера или требований, унижающих личность.

¹Собрание законодательства РФ. 2008. № 52(ч.1).

Из 11 ограничений два относятся к состоянию здоровья. Гражданин не может быть принят на государственную службу в случае:

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

2) наличия заболевания, препятствующего исполнению должностных обязанностей и подтвержденного заключением медицинского учреждения.

Три ограничения связаны с отказом гражданина выполнить требования в процессе поступления на службу:

1) отказом от прохождения процедуры допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

2) представлением подложных документов или заведомо подложных сведений при поступлении на государственную службу;

3) непредставлением установленных законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Следующие 6 ограничений – обстоятельства социального характера. Они препятствуют поступлению на службу либо продолжению служебной деятельности в случае:

1) выхода из гражданства РФ или приобретения гражданства другого государства;

2) наличия гражданства другого государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе международными соглашениями;

3) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если служебная деятельность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Следует отметить, что данное ограничение распространяется не на один государственный орган, а на государственную службу в целом¹. Другими словами, не могут возглавлять два государственных органа, связанных непосредственной подчиненностью, лица, находящиеся в близкой степени родства или свойства;

4) осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличия не снятой или не погашенной в установленном порядке судимости;

¹См.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 151–152.

5) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших службу по контракту);

6) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Названные ограничения действуют в течение всего периода пребывания лица на государственной службе. Возникновение любого из них является безусловным основанием для увольнения государственного служащего по инициативе представителя нанимателя (руководителя).

Федеральным законодательством определены также *запреты*, связанные с государственной службой. Так, в интересах государственной службы служащему запрещено заниматься некоторыми видами деятельности:

1. Исходя из принципа разделения властей, а также отличий государственной власти от местного самоуправления и деятельности общественных объединений, государственный служащий *не может быть одновременно депутатом Государственной думы или членом Совета Федерации Федерального собрания РФ, депутатом представительного органа субъекта РФ, замещать выборную должность в органах местного самоуправления либо оплачиваемую выборную должность в профсоюзном органе.*

2. Государственному служащему *запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность как лично, так и через доверенных лиц*, т. е. заниматься производством, реализацией или приобретением товаров, оказанием платных услуг; выполнением работ с целью извлечения прибыли, владеть, пользоваться, распоряжаться имуществом, составляющим материальную основу предпринимательской деятельности (зданиями, сооружениями, машинами и иными вещами, используемыми в производственном процессе, и др.).

3. Государственному служащему *запрещено приобретать в случаях, установленных законодательством, ценные бумаги, по которым может быть получен доход.*

4. Законодательство устанавливает для государственного служащего и *запрет представительства*: он не вправе быть поверенным или представителем по делам третьих лиц (физических или юридических) в государственном органе, в котором состоит на государственной службе.

5. Государственному служащему *запрещено получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц*. В качестве запрещенных вознаграждений могут выступать подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и др.

Подарки, полученные государственными служащими в связи с протокольными (официальными) мероприятиями, со служебными командировками, признаются соответственно федеральной собственностью или собственностью субъекта РФ и передаются служащим по акту в государственный орган, в котором он служит.

6. С предыдущим ограничением тесно связан и *запрет выезжать в служебные командировки за пределы РФ за счет средств физических или юридических лиц.*

7. Государственным служащим *запрещается использовать в целях, не связанных с использованием должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения* (финансового, информационного), другое государственное имущество, а также передавать его другим лицам.

8. К числу важных средств обеспечения служебной деятельности относится *информация*, т. е. сведения, которые стали известны служащему в связи с исполнением должностных полномочий. По этой причине служащему *запрещено разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, полученные в процессе исполнения должностных обязанностей.*

9. Государственному служащему *запрещено совершать действия, способствующие подрыву авторитета государственной службы.* Один из аспектов данного запрета состоит в том, что служащие должны воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок, в том числе и в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов и их руководителей, включая решения вышестоящего органа либо органа, в котором служащий замещает должность, если это не входит в его должностные обязанности.

10. Государственный служащий *не вправе принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (кроме научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, общественных и религиозных объединений*, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

11. Одним из конституционных прав граждан России является избирательное право. Однако государственным служащим *запрещено участие в агитационных мероприятиях, кроме случаев, когда они зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.* Но при этом они не могут использовать преимущества своего должностного или служебного положения, т. е. так называемый административный ресурс.

12. В России признается политическое многообразие, многопартийность. Однако задачи, выполняемые государственными служащими, требуют от них

проявления политической нейтральности, а следовательно, независимости от политической конъюнктуры в различные моменты общественной жизни страны. В связи с этим служащим *запрещается использовать должностные полномочия в интересах политических партий, иных общественных, религиозных объединений*, а также публично выражать свое отношение к деятельности указанных структур, если это не входит в его должностные обязанности.

13. Одним из правовых условий, обеспечивающих соблюдение запрета на использование государственным служащим своего должностного положения в интересах политических партий, общественных и религиозных объединений, является *запрет на создание в государственных органах структур политических партий, других общественных и религиозных объединений*. Данный запрет не исключает возможности создания в органах государства профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности.

14. Государственный служащий *не вправе прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора*.

15. Служащему и членам его семьи запрещается *открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ*.

Законодательством предусмотрены и другие запреты, преимущественно направленные на противодействие коррупции.

Ограничения и запреты, установленные для государственных служащих на период прохождения службы, достаточно весомы. Если служащие нарушают указанные правоограничения и эти деяния не образуют состава преступления, к ним могут применяться дисциплинарные взыскания вплоть до увольнения.

Государство, возлагая на гражданских служащих (как и всех других работников) определенные обязанности и наделяя их соответствующими правами, устанавливает юридическую ответственность за невыполнение этих обязанностей и незаконное использование предоставленных прав.

Дисциплинарная ответственность – одна из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя.

Институт дисциплинарной ответственности является одним из наиболее динамичных в законодательстве. Закон устанавливает специальную дисциплинарную ответственность государственных служащих, которая отличается от общей по кругу лиц, попадающих под действие соответствующих норм, по мерам дисциплинарного взыскания, по кругу лиц и органов, наделенных дисциплинарной властью, по установленному порядку обжалования взысканий.

Основанием для привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка. Таковым в сфере государственно-служебных правоотношений признается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (нарушение обязательств по контракту, правил служебного распорядка, должностных инструкций, положений, приказов представителя нанимателя и т. п.).

Помимо этого, в качестве дисциплинарного проступка может рассматриваться также неисполнение или ненадлежащее исполнение общеслужебных обязанностей, предусмотренных законодательством (ст. 15 Закона о Государственной гражданской службе РФ), например непредставление служащим сведений о доходах и принадлежащем ему имуществе.

Кроме того, выделяют дисциплинарные проступки коррупционного характера. Согласно ст. 59.2 Закона о гражданской службе к их числу относятся:

- принятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;
- осуществление гражданским служащим предпринимательской деятельности;
- нарушение служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами и др.

В отличие от дисциплинарных проступков перечень дисциплинарных взысканий полностью устанавливается законодательством и не подлежит расширительному толкованию. Законодательство о государственной службе предусматривает возможность наложения на государственных гражданских служащих следующих дисциплинарных взысканий:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;

4) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. «а»–«г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Закона о гражданской службе.

За несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, гражданский служащий подлежит увольнению в связи с *утратой доверия*.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий в отношении гражданских служащих установлен ст. 58 Закона о гражданской службе РФ. Порядок привлечения служащего к дисциплинарной ответственности представляет собой совокупность процессуальных действий, совершаемых уполномоченным на то лицом, и называется дисциплинарным производством.

До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. Такое объяснение должно быть затребовано в течение срока, предусмотренного для наложения дисциплинарного взыскания. Необходимость получения письменного объяснения гражданского служащего обусловлена тем, что в нем могут быть указаны обстоятельства, исключаящие его вину в совершении данного проступка, какие-либо уважительные причины и т. п.

Отказ гражданского служащего представить письменное объяснение не является препятствием для привлечения его к дисциплинарной ответственности. Во избежание последующих споров отказ служащего от составления объяснения оформляется соответствующим актом.

Еще одной особенностью дисциплинарной ответственности гражданских служащих является обязательное *проведение служебной проверки*, которую можно определить как совокупность мероприятий, проводимых соответствующими должностными лицами государственного органа в целях своевременного, всестороннего, полного и объективного исследования дисциплинарных проступков.

Максимальная продолжительность служебной проверки – не более одного месяца со дня принятия решения о ее проведении. По истечении этого срока составляется письменное заключение, которое направляется представителю нанимателя.

На период проведения служебной проверки служащий может быть временно отстранен от замещаемой должности с сохранением денежного содержания. Решение об этом принимается представителем нанимателя. Нужно заметить, что представитель нанимателя вправе, но не обязан отстранять служащего от замещаемой должности на время проведения служебной проверки.

Представитель нанимателя с учетом заключения по результатам служебной проверки может (но не обязан) принять решение о применении к соответствующему гражданскому служащему определенного дисциплинарного взыскания.

Действующим законодательством не предусмотрено обязательного последовательного применения дисциплинарных взысканий, т. е. представитель нанимателя по своему выбору может, например, отстранить гражданского служащего от замещаемой должности или объявить ему замечание. Вместе с тем применение того или иного дисциплинарного взыскания должно быть не только законно, но и обоснованно.

Дисциплинарное взыскание может быть назначено не позднее одного месяца с момента обнаружения проступка. Днем обнаружения проступка считается день, когда лицу, которому подчинен гражданский служащий, стало известно о совершении проступка, независимо от того, наделено ли оно правом наложения дисциплинарных взысканий.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее 6 месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее 2 лет со дня его совершения.

За проступки коррупционного характера взыскание может быть назначено в течение шести месяцев с момента обнаружения проступка, но не позднее трех лет с момента его совершения¹.

Приказ о наложении дисциплинарного взыскания объявляется гражданскому служащему, а его копия вручается ему под расписку в течение 5 дней со дня его издания. В случае отказа гражданского служащего расписаться составляется соответствующий акт, который подписывают свидетельствующие этот факт лица.

§ 3. Прохождение государственной гражданской службы

Прохождение государственной службы может рассматриваться в двух аспектах. Первый аспект – временной. В этом смысле прохождение службы представляет собой длящийся процесс, который начинается с возникновения государственно-служебных отношений, т. е. со дня оформления поступления на службу, продолжается в течение всего периода исполнения полномочий по занимаемой должности и завершается прекращением служебно-правовых отношений в связи с увольнением со службы. В этом временном отрезке и реализуется статус служащего.

¹Российская газета. 2019. 19 дек.

Другой аспект прохождения службы характеризует содержание данного периода. В этом смысле прохождение службы включает последовательную смену, изменение многих фактических данных, подчеркивающих правовое положение служащего, конкретизирует особенности выполнения служебных обязанностей и др. В этом аспекте прохождение службы всегда индивидуально.

Основными элементами прохождения службы являются: поступление на службу, служебное аттестование, присвоение классных чинов, перемещение по службе, профессиональная подготовка, прекращение службы.

Согласно действующему законодательству право *поступления* на государственную службу имеют граждане России не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие другим установленным для них требованиям.

Законодательством предусмотрен предельный возраст поступления на государственную службу – 65 лет. Этот возраст и следует считать ограничительным для поступления на государственную службу.

Законодательством предусмотрены два основных способа замещения должностей на государственной службе: 1) на конкурсной основе; 2) без проведения конкурса, т. е. путем назначения на должность по решению соответствующего должностного лица и государственного органа.

Назначение позволяет руководителям различного уровня (представителям нанимателя) более оперативно решать проблему комплектования кадров, создавая единую и сплоченную кадровую команду. Путем назначения замещаются некоторые должности категорий «руководители», «помощники (советники)» и «обеспечивающие специалисты».

Конкурс представляет собой особый порядок подбора кадров, который предусматривает оценку деловых и профессиональных качеств кандидата на должность в соответствии с установленными квалификационными требованиями к должностям государственной службы. Цель конкурса – определить относительную пригодность претендентов к исполнению функций по той должности, на которую они хотят быть назначенными, и способность к дальнейшему профессиональному росту в системе государственной службы.

Конкурс объявляется при наличии вакантных должностей государственной службы и отсутствии соответствующего кадрового резерва для их замещения. Вместе с тем конкурс не проводится при назначении на должности категорий «руководители» и «помощники (советники)», если эти должности замещаются на определенный срок полномочий, при замещении должностей категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, при заключении срочного служебного контракта и др.

Процедура конкурсного отбора регламентирована Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»¹. Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе на официальных сайтах государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещается объявление о приеме документов для участия в конкурсе. Объявление о приеме документов для участия в конкурсе и информация о конкурсе также могут публиковаться в периодическом печатном издании.

Для проведения конкурса создается специальная постоянно действующая комиссия, состав, сроки и порядок работы которой определяются правовым актом государственного органа.

По результатам конкурса издается акт государственного органа о назначении на должность, на основе которого заключается служебный контракт. Следует отметить, что акт о назначении на должность сам по себе не является основанием для возникновения служебно-правового отношения. Для его возникновения необходимо наличие как акта о назначении на должность, так и служебного контракта, т. е. необходим сложный юридический состав.

Контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается служащему, другой хранится в его личном деле. Примерная форма служебного контракта утверждена Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»².

Контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено законодательством или самим контрактом.

При поступлении на службу может быть установлен испытательный срок продолжительностью от одного месяца до одного года.

При отсутствии в акте о назначении на должность и служебном контракте условия об испытании служащий считается принятым без испытания.

Служебный контракт может быть заключен на неопределенный либо на определенный срок. Срочный служебный контракт на срок от одного года до 5 лет может заключаться только в тех случаях, когда отношения, связанные со службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности или условий прохождения службы.

Срочный служебный контракт заключается в случае:

¹Собрание законодательства РФ. 2005. № 6.

²Там же. 2005. № 8.

– замещения отдельных должностей категорий «руководители» и «помощники (советники)»;

– замещения должности на период отсутствия служащего, за которым в соответствии с законом сохраняется должность государственной службы;

– замещения должности после окончания обучения гражданином, заключившим договор о целевом обучении в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения государственной службы;

– замещения должности гражданской службы в порядке ротации;

– в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Одной из кадровых задач государственной службы является профессиональное развитие служащих, т. е. формирование и постоянное обогащение качеств, навыков и умений, которые необходимы им для эффективного исполнения своих функций. Важное значение в ее реализации имеет оценка персонала служащих, которая осуществляется в форме *аттестации* с целью определения соответствия служащего замещаемой должности на основе анализа его профессиональной деятельности.

По общему правилу аттестация государственных служащих проводится один раз в три года. При этом не подлежат аттестации служащие:

а) проработавшие в занимаемой должности менее одного года;

б) достигшие возраста 60 лет;

в) беременные женщины;

г) находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет; аттестация указанных служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска;

д) замещающие должности категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

е) в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

В отдельных случаях может проводиться внеочередная аттестация служащего на основании соглашения сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности служащего либо по решению представителя нанимателя после принятия решения о сокращении должностей в государственном органе или об изменении условий оплаты труда служащих.

В соответствии с Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих в РФ, утвержденным Указом Президента России от 1 февраля 2005 г.¹, аттестация проводится в два этапа.

¹Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

На первом этапе проводятся подготовительные мероприятия, а именно: формируется аттестационная комиссия с участием не менее одной четверти независимых экспертов, утверждается график проведения аттестации, составляются списки служащих, подлежащих аттестации, осуществляется подготовка документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Не позднее чем за две недели до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем. К отзыву прилагаются сведения о выполненных служащим поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период. Не менее чем за неделю до начала аттестации с представленным отзывом необходимо ознакомить аттестуемого.

Второй этап представляет собой проведение собственно аттестации с приглашением служащего на заседание аттестационной комиссии. В случае неявки на заседание указанной комиссии без уважительной причины или отказа от аттестации служащий привлекается к дисциплинарной ответственности, а аттестация переносится на более поздний срок.

По результатам аттестации служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

- а) соответствует замещаемой должности;
- б) соответствует замещаемой должности и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста;
- в) соответствует замещаемой должности при условии получения дополнительного профессионального образования;
- г) не соответствует замещаемой должности.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист, с которым служащий знакомится под подпись.

В течение 7 дней после проведения аттестации ее материалы представляются представителю нанимателя. В случае утверждения представленных материалов не позднее месячного срока с момента проведения аттестации по государственному органу издается правовой акт, в соответствии с которым служащий:

- а) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв;
- б) направляется для получения дополнительного профессионального образования;
- в) понижается в должности государственной службы.

Аттестационный лист и отзыв об исполнении служащим должностных обязанностей за аттестационный период хранятся в личном деле.

Обязательным условием прохождения государственной гражданской службы является *присвоение классных чинов* государственным служащим.

Присвоение классных чинов является обязательным условием прохождения государственной гражданской службы. Порядок их присвоения определен Положением о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113¹.

Общими условиями присвоения чинов в очередном порядке являются:

- присвоение классного чина в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы;
- последовательное присвоение классного чина после истечения срока пребывания в предыдущем чине;
- присвоение классных чинов по результатам квалификационного экзамена служащим, замещающим должности гражданской службы на основе срочного служебного контракта.

Первый классный чин присваивается служащему после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения служащего на должность.

Очередной классный чин присваивается служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

Очередной классный чин не присваивается служащим, имеющим дисциплинарные взыскания, а также служащим, в отношении которых проводится служебная проверка или возбуждено уголовное дело.

Служащим, замещающим должности гражданской службы на определенный срок полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена. Данное положение не распространяется на служащих, замещающих должности категории «руководители» высшей группы должностей, а также должности категории «помощники (советники)», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ. На основе сдачи квалификационного экзамена присваиваются классные чины и служащим, замещающим должности, относящиеся к главной группе должностей, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством РФ.

¹Собрание законодательства РФ. 2005. № 6.

Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией в соответствии с Указом Президента от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений профессионального уровня»¹.

Гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного экзамена не ранее чем через 6 месяцев после проведения данного экзамена.

Внеочередное присвоение классного чина может производиться в качестве меры поощрения за особые отличия:

- до истечения срока, установленного законодательством, но не ранее чем через 6 месяцев пребывания в замещаемой должности службы – не выше чина, соответствующего этой должности службы;

- по истечении указанного срока – на одну ступень выше чина, соответствующего замещаемой должности, но в пределах группы должностей, к которой относится замещаемая должность.

Внеочередное присвоение служащему классного чина может производиться не более одного раза в течение периода его службы на должностях гражданской службы каждой группы.

При поступлении на гражданскую службу лица, имеющего классный чин иного вида государственной службы, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, первый классный чин гражданской службы присваивается ему в соответствии с замещаемой должностью в пределах соответствующей группы должностей.

Если указанный классный чин гражданской службы ниже имеющегося у федерального гражданского служащего классного чина иного вида государственной службы, дипломатического ранга, воинского или специального звания, федеральному гражданскому служащему может быть присвоен классный чин гражданской службы на одну ступень выше классного чина, соответствующего замещаемой им должности гражданской службы.

Одним из приоритетных элементов прохождения службы является *перемещение* по службе, которое в первую очередь связано с продвижением служащего по иерархической лестнице должностей государственной службы.

В практике государственной службы сочетаются два вида перемещений: вертикальное и горизонтальное. Вертикальное представляет собой назначение служащего на вышестоящую должность с иным кругом полномочий и денежным содержанием. В данном случае изменяется социальный статус служащего. Чаще всего такое перемещение осуществляется на вышестоящую должность в

¹Собрание законодательства РФ. 2005. № 6.

порядке продвижения по службе. Это может быть перевод в системе одного государственного органа либо на иную должность в другом органе государства. Продвижение по службе должно производиться с учетом способностей, профессиональной квалификации служащего и, как правило, на конкурсной основе.

Перевод на нижестоящую должность может быть произведен при сокращении штатов или занимаемой должности, при невозможности исполнения обязанностей по замещаемой должности в связи с состоянием здоровья, по служебному несоответствию в аттестационном порядке.

Перемещение по горизонтали имеет место при назначении на равнозначную должность по личной просьбе служащего либо исходя из более целесообразного использования служащего с учетом его деловых качеств и профессиональной подготовки, а также по семейным обстоятельствам, по возрасту и т. п.

Во всех случаях перевода служащего на иную должность, не обусловленную контрактом, требуется письменное согласие государственного служащего, поскольку при этом изменяются существенные условия государственной службы: у служащего появляются новые должностные обязанности, новые права и т. д. Однако форма выражения служащим такого согласия законом не определена.

Законом предусмотрены также основания и порядок временных переводов по инициативе представителя нанимателя. Такой перевод возможен в случае «служебной необходимости», т. е. для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия, для предотвращения несчастных случаев, в случае временной приостановки профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества, а также для замещения временно отсутствующего гражданского служащего. Служебная необходимость охватывает так называемые форс-мажорные обстоятельства, которые носят чрезвычайный характер.

В этом случае служащий может быть переведен на срок до одного месяца на не обусловленную служебным контрактом должность в том же государственном органе с оплатой труда по временно замещаемой должности, но не ниже ранее установленного размера оплаты труда.

Продолжительность перевода без согласия переводимого для замещения временно отсутствующего служащего не может превышать одного месяца в течение календарного года.

Временное замещение иной должности государственной службы с согласия сторон служебного контракта не ограничивается временем.

Служащий может быть перемещен на другую должность также в порядке *ротации*, которая проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности в том же или другом государственном органе.

Ротация проводится в пределах одной группы должностей гражданской службы с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы. В территориальных органах федеральных органов исполнительной власти ротации подлежат служащие, замещающие должности категории «руководители», исполнение обязанностей по которым связано с реализацией контрольно-надзорных функций.

Должность гражданской службы в порядке ротации служащих замещается на срок от 3 до 5 лет.

Государственный служащий может быть также отстранен от замещаемой должности гражданской службы. Суть данной меры состоит в том, что представитель нанимателя не допускает служащего к исполнению должностных обязанностей.

Служащий *должен быть* отстранен от замещаемой должности, если он:

1) появился на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

2) не прошел в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда);

3) привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу и в отношении его судом вынесено постановление о временном отстранении от должности в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства РФ. Такое отстранение производится на основании постановления суда о временном отстранении от должности. Порядок временного отстранения от должности лиц, привлеченных в качестве обвиняемого или подозреваемого, предусмотрен ст. 114 Уголовно-процессуального кодекса РФ.

Служащий отстраняется от замещаемой должности на весь период, необходимый для устранения вышеперечисленных обстоятельств.

Кроме того, представитель нанимателя *вправе отстранить* от замещаемой должности (не допускать к исполнению должностных обязанностей) служащего в период урегулирования конфликта интересов, а также проведения проверки достоверности и полноты представленных служащим сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо проверки соблюдения служащим установленных ограничений и запретов.

В указанных случаях служащий может быть отстранен от замещаемой должности на срок не более 60 дней. При необходимости названный срок мо-

жет быть продлен до 90 дней. При этом служащему сохраняется денежное содержание на все время отстранения.

Одним из основополагающих принципов организации и функционирования государственной службы является профессиональное развитие служащего. Именно поэтому федеральное законодательство возлагает на государственных служащих обязанность поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных полномочий.

Таким образом, систематическая *профессиональная подготовка* является юридически обязательным элементом похождения службы каждым государственным служащим. От уровня профессионального развития служащего во многом зависит продвижение по службе, присвоение классных чинов, применение мер поощрения и т. д.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрена система дополнительного профессионального образования служащих, которая включает в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

Основаниями для направления служащего на обучение по программе дополнительного образования являются:

- решения представителя нанимателя;
- назначение служащего в порядке должностного роста на должность категории «руководители» высшей или главной группы либо должность категории «специалисты» высшей группы впервые;
- решение аттестационной комиссии о соответствии служащего замещаемой должности службы;
- назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа;
- поступление гражданина на гражданскую службу впервые.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от должности, замещаемой служащим.

Завершающим этапом прохождения государственной службы является *прекращение* профессиональной деятельности по обеспечению полномочий органов государства.

Прекращение службы как юридический факт включает три взаимосвязанных элемента: прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение со службы. Все они оформляются одним правовым актом государственного органа.

Общие основания прекращения государственной службы, а также порядок и условия их реализации предусмотрены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

К их числу относятся:

1. *Соглашение сторон служебного контракта.* Служебный контракт может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон служебного контракта с одновременным освобождением служащего от замещаемой должности и увольнением с гражданской службы.

2. *Истечение срока действия срочного служебного контракта.* Срочный служебный контракт расторгается по истечении срока его действия, о чем служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за 7 дней до дня освобождения от замещаемой должности и увольнения со службы, если иное не установлено законом.

3. *Расторжение служебного контракта по инициативе служащего.* Государственный служащий имеет право расторгнуть контракт и уволиться со службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели. До истечения срока предупреждения о расторжении контракта и об увольнении со службы служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление. При этом освобождение служащего от замещаемой должности и увольнение со службы не производятся, если на его должность не приглашен другой служащий или гражданин.

4. *Перевод о служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида.* В случае перевода служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида служебный контракт с ним прекращается, а на новом месте службы заключается новый контракт.

5. *Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя.* Основаниями принятия такого решения являются:

1) несоответствие служащего замещаемой должности государственной службы вследствие недостаточной квалификации либо состояния здоровья, препятствующих исполнению служебных обязанностей;

2) неоднократное неисполнение служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание. Увольнение служащего по этому основанию является дисциплинарным взысканием, поэтому в данном случае должен соблюдаться порядок наложения дисциплинарного взыскания, установленный действующим законодательством;

3) однократное грубое нарушение государственным служащим должностных обязанностей. Закон содержит исчерпывающий перечень нарушений служащим должностных обязанностей, которые признаются грубыми. К ним относятся:

– прогул, т. е. отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня;

– появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, что должно быть подтверждено актом медицинского освидетельствования либо актом, составленным руководителем структурного подразделения органа государства и подписанного свидетелями;

– разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

– совершение служащим по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

– нарушение служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий. Для принятия решения о расторжении служебного контракта и увольнения служащего не имеет значения, совершил он данное деяние умышленно или по неосторожности.

Как уже отмечалось, приведенный перечень грубых нарушений служебной дисциплины, которые являются основаниями для увольнения, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит;

4) совершение государственным служащим, в должностные обязанности которого входит непосредственное обслуживание денежных или товарных ценностей, виновных действий, дающих основания для утраты доверия к нему представителя нанимателя. Те же служащие, которым денежные или товарные ценности непосредственно не вверяются, не могут быть уволены по указанному основанию;

5) основанием для увольнения служащего, замещающего должность категории «руководители», является принятие им необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

6) специфическим основанием для увольнения служащего, замещающего должность категории «руководители», является совершение им однократного грубого нарушения своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ;

7) представление государственным служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта является основанием для расторжения контракта. Перечень этих документов предусмотрен федеральным законодательством. Заведомо ложные сведения могут быть сообщены письменно или устно;

8) прекращение допуска государственного служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует такового. Это может быть связано с различными обстоятельствами, например, с нарушением порядка обращения с подобной информацией, наличием близких родственников, выехавших за пределы России на постоянное проживание, и т. п.

По инициативе представителя нанимателя государственный служащий может быть уволен со службы также в связи с утратой доверия к нему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных действующим законодательством в целях противодействия коррупции.

Законодательством предусмотрены и иные обстоятельства, позволяющие расторгнуть контракт и уволить государственного служащего по инициативе представителя нанимателя. К ним относятся:

- отсутствие на службе в течение более четырех месяцев подряд в связи с временной нетрудоспособностью, если законодательством не установлен более длительный срок сохранения места работы (должности);
- сокращение должностей гражданской службы в государственном органе;
- упразднение государственного органа.

Статья 31 Закона предусматривает, что при сокращении или ликвидации должностей гражданской службы государственно-служебные отношения со служащим продолжаются в случае, если, во-первых, служащему с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности предоставляется возможность замещения иной должности в том же либо другом государственном органе. При необходимости служащий может быть направлен на обучение с целью получения дополнительного профессионального образования. При отказе от названных предложений служащий может быть уволен со службы.

Одним из оснований расторжения служебного контракта является отказ служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом.

Самостоятельную группу оснований прекращения контракта и увольнения с государственной службы составляют *обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта*. Таковыми являются:

– осуждение служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности службы, по приговору суда, вступившему в законную силу. Если же назначается иной вид наказания (например, штраф или исправительные работы), то основания для прекращения служебного контракта отсутствуют;

– признание служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением;

– признание служащего недееспособным или ограниченно дееспособным на основании вступившего в законную силу решения суда;

– достижение служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе – 65 лет, кроме случаев, когда в соответствии с законодательством срок гражданской службы может быть продлен сверх указанного возраста;

– применение к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации.

Служебный контракт может быть расторгнут в связи с нарушением установленных действующим законодательством правил его заключения, если это нарушение исключает возможность прохождения службы. Это может быть применено в случае:

– заключения служебного контракта в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности государственной службы или заниматься определенной деятельностью;

– отсутствия у лица соответствующего документа об образовании, если исполнение должностных обязанностей требует специальных знаний;

– иных обстоятельств, предусмотренных законом.

В п.п. 12–15 ст. 33 Закона «О государственной гражданской службе» предусмотрены дополнительные (по сравнению с трудовым законодательством) основания прекращения служебного контракта со служащим. Эти специальные правила связаны с наличием дополнительных требований, ограничений, обязательств, обусловленных спецификой государственной гражданской службы как особого вида профессиональной служебной деятельности. К их числу относятся:

– выход служащего из гражданства РФ либо приобретение им гражданства другого государства;

– несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральным законодательством;

– нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 Закона;

– отказ служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности и увольнение с государственной службы оформляются правовым актом государственного органа.

В день увольнения служащий обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

При расторжении контракта и увольнении с государственной службы служащий исключается из реестра гражданских служащих государственного органа, а его личное дело в установленном порядке сдается в архив этого органа.

Действующее законодательство предусматривает также возможность прекращения служебного контракта, но с включением служащего с его согласия в кадровый резерв. Это предусмотрено в случаях, когда контракт прекращается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон:

1) в связи с призывом служащего на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

2) при восстановлении на службе служащего, ранее замещавшего эту должность службы, по решению суда;

3) в связи с избранием или назначением служащего на государственную или муниципальную должность либо избранием его на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

4) в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с государственной службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ;

5) в иных случаях, связанных с исполнением государственных обязанностей, установленных федеральным законом.

Однако при этом никакой обязанности представителя нанимателя предложить служащему соответствующую должность Законом о государственной гражданской службе не предусмотрено.

Глава 7. Общественные объединения как субъекты административного права

§ 1. Понятие, признаки и виды общественных объединений

Общественные объединения в современной России являются развивающимся политико-правовым институтом, выполняющим посредническую функцию между гражданским обществом и публичной властью по обеспечению и защите прав и свобод граждан, а также их интересов и инициатив. Становление общественных объединений происходит в качестве активно действующих субъектов общественно-политической жизни наряду с государственными, муниципальными и коммерческими организациями и учреждениями.

Право граждан РФ на объединение закреплено в ст. 30 Конституции РФ, которая гарантирует свободу их деятельности. Аналогичные нормы содержатся в конституциях и уставах субъектов РФ.

Система законодательства об общественных объединениях включает Федеральные законы от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»¹, от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»², от 28 июня 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»³, от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»⁴, от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»⁵ и ряд других актов.

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

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

Общественные объединения играют важную роль как в жизни общества, так и в деятельности государства. Среди основных функций общественных объединений могут быть названы: социализация, мобилизация граждан, их ин-

¹Собрание законодательства РФ. 1995. № 21.

²Там же. 1995. № 33.

³Там же. 1995. № 27.

⁴Собрание законодательства РФ. № 3.

⁵Там же. № 29.

теграция в общество, формирование взглядов и позиций по социально-политическим вопросам, представительство и лоббирование интересов участников общественного объединения перед государством и другими социальными институтами, прямое участие в формировании органов государственной власти и местного самоуправления. Особую роль общественные объединения приобрели с развитием «электронной демократии»¹.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие объединения на условиях соблюдения норм их уставов. Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, свободы и гласности.

Принцип равенства в деятельности общественных объединений предполагает равенство прав граждан при создании общественных объединений, а также равенство требований государства к порядку создания общественных объединений. Так, учредители, члены и участники общественных объединений имеют равные права и исполняют обязанности в соответствии с требованиями норм устава.

Кроме того, не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных организаций, равно как и вмешательство последних в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, за исключением предусмотренных законом случаев.

Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей работы. Их деятельность должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах – общедоступной.

Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионные органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом. Они имеют права и исполняют обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случае несоблюдения этих требований могут быть исключены из общественного объединения.

¹Курячая М. М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики// Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 41–44.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм.

Общественная организация – это базирующееся на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности объединившихся граждан для защиты их общих интересов и достижения целей, стоящих перед организацией. Основным признаком общественной организации является общность интересов объединившихся граждан и совместная деятельность этих граждан для защиты общих интересов.

Таковыми являются профессиональные союзы, творческие союзы (союз журналистов, союз театральных деятелей), спортивные общества (Всероссийское добровольное спортивное общество «Динамо»), Всероссийское общество инвалидов и др.

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц.

Общественное движение – это состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, которые поддерживаются участниками общественного движения.

Общественное движение является массовым общественным объединением. Ни один другой вид общественных объединений не имеет признака массовости. Массовость означает распространение среди широких слоев населения, свойственность многим людям (массе). Общественные движения не имеют членства.

Общественно полезными целями, которые преследуют общественные движения, могут быть социальные, благотворительные, культурные, образовательные, научные, управленческие, цели охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также иные цели, направленные на достижение общественных благ.

К числу общественных движений можно отнести, например, «Общероссийский народный фронт».

Общественный фонд – один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение. Целью его

деятельности является формирование имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использование данного имущества в общественно полезных целях. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать его имущество в собственных интересах.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде, конференции или общем собрании. В случае государственной регистрации общественного фонда он осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ.

Общественное учреждение – это общественное объединение, не имеющее членства и ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям объединения.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, цель которого – совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы. Решение этих проблем направлено на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программы органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении этих проблем, и строит свою работу на основе самоуправления. Такой орган не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. В случае государственной регистрации он в соответствии с его уставом приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица. Под понятие органа общественной самодеятельности подпадает территориальное общественное самоуправление.

Общественные объединения независимо от организационно-правовой формы вправе создавать союзы и ассоциации общественных объединений на основе учредительных договоров и уставов, принятых этими союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения.

Деятельность каждого общественного объединения распространяется на определенную территорию. В зависимости от этого выделяют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность на территориях более половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения: организации, отделения или филиалы и представительства.

Под *межрегиональным* понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность на территориях менее половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения: организации, отделения или филиалы и представительства.

Региональным считается объединение, деятельность которого осуществляется в пределах территории одного субъекта РФ.

К *местным* относятся объединения, деятельность которых осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Общероссийские общественные объединения вправе включать в свое наименование слова «Российская Федерация» или «Россия» без специального разрешения, выдаваемого в установленном порядке.

§ 2. Административно-правовой статус общественных объединений и иных негосударственных объединений

Правовой статус общественных объединений – это его юридически закреплённое положение, выражающееся в определенном комплексе прав и обязанностей, которые реализуются во взаимоотношениях с публичной властью. Статус общественных объединений определяет виды административных правоотношений, субъектами которых они являются¹.

Несмотря на различия в административно-правовом положении тех или иных общественных объединений, их статусам присущи общие черты. Это определяется тем, что все общественные объединения:

- а) образуются физическими и юридическими лицами на добровольной основе;
- б) не обладают государственно-властными полномочиями;
- в) не являются субъектами правотворчества;
- г) действуют от своего имени;
- д) не являются коммерческими организациями, поскольку целью их деятельности не является извлечение прибыли.

По своему правовому статусу все общественные объединения относятся к некоммерческим организациям.

Взаимоотношения общественных объединений и государства строятся на основе следующих положений. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, как правило, не допускается.

¹ Соболева Ю. В. Основы административно-правового статуса негосударственных организаций. Саратов, 2017. С. 8–10.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ, общественных объединений по их заявкам (государственные гранты), а также в виде заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в рамках выполнения различных государственных программ у неограниченного круга общественных объединений в порядке, предусмотренном законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Государство и общественные объединения могут взаимовыгодно сотрудничать. Например, Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2016 г. утвержден перечень общественно полезных услуг, оказываемых организациями, вошедшими в реестр некоммерческих организаций-исполнителей общественно полезных услуг¹. В перечень включены услуги по оказанию содействия в трудоустройстве несовершеннолетних граждан, социальной адаптации безработных граждан на рынке труда, содействию занятости и самозанятости инвалидов, социальному сопровождению семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья, социально-бытовой адаптации инвалидов, оказанию социальной помощи детям, инвалидам, гражданам пожилого возраста, по развитию межнационального сотрудничества, сохранению культуры народов РФ, адаптации и интеграции мигрантов и т. д. Исполнители общественно полезных услуг, включенные в соответствующий реестр, могут получать государственные субсидии.

Согласно, например, ст. 25 Федерального закона от 12 января 1995 г. «О ветеранах» федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления оказывают содействие деятельности общественных объединений ветеранов².

Для осуществления уставных целей общественные объединения, не имеющие статуса юридического лица, *вправе*:

– свободно распространять информацию о своей деятельности;

¹Собрание законодательства РФ. 2016. № 45 (ч.2).

²Там же. 1995. № 3.

- проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти и местного самоуправления;
- осуществлять иные полномочия, установленные законодательством.

Общественные объединения, являющиеся юридическим лицом, кроме того, имеют *право*:

- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке, установленном законом;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством РФ.

Общественные объединения активно участвуют в осуществлении общественного контроля. Правовой основой осуществления данного направления деятельности служит Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹. Анализ законодательства позволяет выделить следующие формы участия общественных объединений и иных негосударственных организаций в осуществлении общественного контроля:

- 1) подача индивидуальных и коллективных обращений, в том числе в судебные и правоохранительные органы;
- 2) участие в формировании субъектов общественного контроля.

Так, именно по предложению общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций из числа их членов на конкурсной основе формируется большинство субъектов общественного контроля, начиная от Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ и заканчивая общественными инспекциями и группами общественного контроля;

- 3) участие в осуществлении общественного контроля в качестве организаторов таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, участие в осуществлении отдельных форм общественного контроля в других формах².

Особое влияние на государственную власть оказывают правозащитные организации. Правозащитные организации ведут мониторинг нарушений прав человека, готовят региональные и национальные доклады, взаимодействуют с Уполномоченным по правам человека РФ и региональными уполномоченными,

¹Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1).

²Гриб В. В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт. [Электронный ресурс]. URL: Отрасли-права.рф/article/17091/

принимают участие в международных форумах различных межгосударственных организаций, выступая с критикой тех или иных действий властей¹.

В соответствии с Законом РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» граждане вправе объединяться на добровольной основе в общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), которые, в свою очередь, вправе:

- участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а также проектов законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;
- проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия их потребительских свойств заявленной продавцами (изготовителями) информации о них;
- осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей и направлять в орган государственного надзора и местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей и т. д.²

Общественные объединения могут заниматься предпринимательской деятельностью, если это соответствует их уставным целям и служит достижению данных целей.

Общественные объединения *обязаны*:

- соблюдать российское законодательство, нормы и принципы международного права;
- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества и информировать регистрирующий орган о продолжении своей деятельности;
- представлять по запросу регистрирующего органа решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения;
- допускать представителей этого органа на проводимые мероприятия, оказывать им содействие в ознакомлении с деятельностью объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства РФ и т. д.

В соответствии с законодательством органы государства осуществляют контроль за деятельностью общественных объединений. Так, на органы прокуратуры возложен общий надзор за соблюдением законов общественными объединениями.

Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, контролируют соответствие их деятельности уставным целям, в связи с этим они имеют право:

¹ Гриб В. В. Историческая роль и значение общественных формирований в России в развитии гражданского общества // История государства и права. 2010. № 10. С. 33.

²Собрание законодательства РФ. 1996. № 3.

1) запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;

2) направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;

3) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям;

4) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, налоговых органов и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;

5) в случае выявления нарушений выносить письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения нарушения, который составляет не менее одного месяца.

Противодействие проведению проверки, уклонение от представления документов для ее проведения, равно как и отсутствие организации по указанному в Едином государственном реестре юридических лиц адресу, составляют составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена положениями ст. ст. 19.4, 19.4.1, 19.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

§ 3. Порядок образования общественных объединений и прекращения деятельности

Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей, в качестве которых могут выступать как физические, так и юридические лица. Физические лица (граждане России, иностранные граждане) могут выступать в качестве учредителей при достижении 18-летнего возраста, их должно быть не менее трех. Решение о создании объединения принимается на общем собрании, съезде или конференции. Одновременно принимаются решения об утверждении устава объединения и о формировании руководящих органов.

С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным, т. е. осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Членами общественного объединения прежде всего являются граждане, достигшие 18 лет. Вместе с тем членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет, детских общественных объединений – 8 лет.

Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в РФ, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, кроме случаев, установленных международными договорами РФ или федеральными законами.

Не могут быть учредителями или членами, участниками общественного объединения:

1) иностранные граждане (лица без гражданства), в отношении которых принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в РФ;

2) лица, включенные в перечень физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

3) общественные объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии с законодательством о противодействии экстремистской деятельности;

4) лица, в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

5) лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может являться основанием для ограничения их прав или свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

При создании общественных объединений в форме общественных организаций учредители данных объединений автоматически становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности. При создании общественных объединений в иных организационно-правовых формах права и обязанности учредителей таких объединений указываются в их уставах.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в течение трех месяцев с момента принятия учредительных документов.

Решение о государственной регистрации общественного объединения принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом. В настоящее время таким органом является Министерство юстиции РФ.

Для государственной регистрации общественного объединения в федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган подаются следующие документы:

- 1) заявление, подписанное заявителем, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;
- 2) устав общественного объединения в трех экземплярах;
- 3) выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа;
- 4) сведения об учредителях;
- 5) документ об уплате государственной пошлины;
- 6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;
- 7) протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;
- 8) при использовании в наименовании общественного объединения личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством РФ об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования – документы, подтверждающие полномочия на их использование.

Решение о государственной регистрации общественного объединения либо об отказе в регистрации должно быть принято в течение 30 дней с момента подачи документов.

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано, если устав и иные представленные для государственной регистрации документы противоречат Конституции и законодательству РФ. Так, по общему правилу запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Под экстремистской деятельностью в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» понимается насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии,

нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения, и некоторые иные проявления, указанные в законе¹.

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано, если наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные или религиозные чувства граждан. Вместе с тем отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения может быть обжалован в вышестоящий орган или в суд.

Общественные объединения вправе иметь символику: эмблемы, гербы, иные геральдические знаки, флаги, а также гимны. Символика общественных объединений не должна совпадать с государственной символикой РФ, государственной символикой субъектов РФ, символикой муниципальных образований, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в которых Федеральным законом предусмотрена военная служба, символикой иностранных государств, а также с символикой международных организаций.

Законодательство предусматривает возможность *приостановления* деятельности общественных объединений. В случае нарушения общественным объединением Конституции и законодательства РФ либо совершения действий, противоречащих уставным целям, регистрирующий орган либо орган прокуратуры вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения. Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до 6 месяцев.

Деятельность общественного объединения может быть также приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренными Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности». В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать

¹Собрание законодательства РФ. 2002. № 30.

участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, общественное объединение возобновляет свою деятельность по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного объединения либо о запрете его деятельности, оно возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

Ликвидация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом общественного объединения либо по решению соответствующего федерального суда общей юрисдикции в случаях:

- нарушения общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;
- неоднократных нарушений или грубого нарушения общественным объединением федерального законодательства или иных нормативных актов либо систематического осуществления общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;
- неустранения в срок, установленный регистрирующим органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Заявление в суд о ликвидации общественного объединения вносится соответствующим органом прокуратуры или регистрирующим органом. Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

§ 4. Административно-правовой статус религиозных объединений

Конституция РФ закрепляет право каждого на свободу совести, свободу вероисповедания. Граждане могут пользоваться правом на свободу вероисповедания индивидуально, а также совместно – путем создания религиозных объединений.

Статьей 14 Конституции РФ определено, что РФ является светским государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Данные нормы являются одной из основ конституционного строя нашей страны.

В соответствии со ст. 28 Конституции РФ каждому гарантируется свобода совести, вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или

совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» под *религиозным объединением* признается добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

- вероисповедание;
- совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей¹.

Законом предусмотрены две возможные формы создания религиозных объединений: религиозная группа и религиозная организация.

Религиозная группа представляет собой добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. В религиозную группу входят граждане России, а также могут входить иные лица, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории РФ. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками.

Руководитель (представитель) религиозной группы или руководящий орган (центр) централизованной религиозной организации в случае, если религиозная группа входит в ее структуру, в письменной форме уведомляет о начале деятельности религиозной группы орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации религиозной организации, по месту осуществления деятельности религиозной группы.

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Вопросы участия учредителей и иных юридических или физических лиц в деятельности религиозных организаций определяются уставом и (или) внутренними установлениями религиозных организаций.

¹Собрание законодательства РФ. 1997. № 39.

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации подразделяются на местные и централизованные. Местной признается религиозная организация, состоящая не менее чем из 10 участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. В свою очередь, централизованной признается религиозная организация, состоящая в соответствии с ее уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

Федеральное законодательство определяет следующие принципиальные положения отношений религиозных объединений с государством:

– религиозное объединение:

а) создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институционной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям;

б) не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

в) не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;

г) не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь;

– государство:

а) не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их замещающими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

б) не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

в) не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит законодательству;

г) обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Основными *правами* религиозных организаций являются:

– право основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества);

– право беспрепятственного проведения богослужения, других религиозных обрядов и церемоний в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организа-

циям для этих целей, в местах паломничества, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций, на кладбищах и в крематориях, а также в жилых помещениях;

- по просьбам граждан, находящихся в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, религиозные организации вправе проводить религиозные обряды в специально отведенных администрацией названных учреждений помещениях;

- в порядке, допускаемом воинскими уставами, осуществлять богослужения, другие религиозные обряды и церемонии для военнослужащих;

- проводить публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии вне культовых зданий и сооружений, иных мест в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций;

- осуществлять миссионерскую деятельность, т. е. деятельность, направленную на распространение информации о своем вероучении среди лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) данного религиозного объединения, в целях вовлечения указанных лиц в состав участников (членов, последователей) религиозного объединения, осуществляемую непосредственно религиозными объединениями либо уполномоченными ими гражданами и (или) юридическими лицами публично, при помощи средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет либо другими законными способами;

- осуществлять благотворительную деятельность как непосредственно, так и путем учреждения благотворительных организаций;

- создавать для реализации своих уставных целей и задач культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, а также учреждать средства массовой информации;

- устанавливать и поддерживать международные связи и контакты, в том числе в целях паломничества, участия в собраниях и других мероприятиях, для получения религиозного образования, а также приглашать для этих целей иностранных граждан;

- иметь в собственности здания, земельные участки, объекты производственного, социального, благотворительного, культурно-просветительского и иного назначения, предметы религиозного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, в том числе отнесенное к памятникам истории и культуры;

- осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия.

Несмотря на широкий спектр прав и преимуществ, предусмотрено и значительное количество прямых административных запретов, подчеркивающих специфичность административно-правового статуса данных организаций.

Минюст России (его территориальные органы) вправе проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности религиозных организаций при наличии в их деятельности признаков экстремизма либо нарушений законодательства РФ и при наличии иностранного финансирования.

Процедура создания религиозной организации предполагает, что учредителями местной религиозной организации могут быть не менее 10 граждан РФ, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении.

Централизованные религиозные организации образуются при наличии не менее трех местных религиозных организаций одного вероисповедания в соответствии с собственными установлениями религиозных организаций, если такие установления не противоречат закону.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией. Характерной особенностью административно-правового статуса религиозной организации является установление обязательной *государственной регистрации*.

Религиозной организации может быть отказано в государственной регистрации в следующих случаях:

- если цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции РФ и законодательству РФ;
- создаваемая религиозная организация не признана в качестве таковой;
- устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства или содержащиеся в них сведения недостоверны;
- в Едином государственном реестре юридических лиц ранее была зарегистрирована организация с тем же наименованием.

В случае отказа в государственной регистрации религиозной организации о принятом решении в письменной форме сообщается заявителю (заявителям) с указанием оснований отказа. Не допускается отказ по мотивам нецелесообразности создания религиозной организации.

Предусмотрены основания *приостановления* деятельности и ликвидации религиозных организаций. Так, религиозные организации могут быть ликвидированы по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм федерального законодательства либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям).

Основаниями для *ликвидации* религиозной организации и запрета на деятельность ее или религиозной группы в судебном порядке являются, в частности:

- нарушение общественной безопасности и общественного порядка;
- действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности;
- принуждение к разрушению семьи;
- посягательство на личность, права и свободы граждан;
- склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;
- воспрепятствование получению обязательного образования;
- принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;
- побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Надзор за исполнением религиозными объединениями положений указанного Федерального закона возлагается на прокуратуру РФ. В свою очередь, орган, принявший решение о государственной регистрации религиозной организации, контролирует соблюдение ею устава относительно целей и порядка ее деятельности.

При Президенте РФ создан Совет по взаимодействию с религиозными объединениями. Он является консультативным органом, осуществляющим предварительное рассмотрение вопросов и подготовку предложений для Президента, касающихся его взаимодействия с религиозными объединениями и повышения духовной культуры общества¹.

§ 5. Особенности статуса политических партий

Статус и деятельность политических партий регулируются Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях».

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политические партии являются основными коллективными участниками избирательного процесса. Деятельность партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве

¹Собрание законодательства РФ. 2004. № 7. Ст. 512.

необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы.

Политические партии должны быть зарегистрированы в Едином государственном реестре юридических лиц.

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

а) иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в партии должно состоять не менее 500 членов. Членами политической партии могут быть граждане России, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане РФ, признанные судом недееспособными.

Гражданин РФ может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии – по месту постоянного или преимущественного проживания;

в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории РФ.

Основными *целями* политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента РФ, депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ, высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных

силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях. Также не допускается создание и деятельность на территории РФ политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий.

Политическая партия создается свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц. Политическая партия может быть создана на учредительном съезде. Наименование партии должно содержать слова «политическая партия». В наименовании политической партии не допускается использование наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также имени и (или) фамилии гражданина.

Высшим руководящим органом политической партии является съезд; высшим руководящим органом регионального отделения – конференция или общее собрание.

Политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения действуют на основании устава и программы партии. Программа партии определяет принципы деятельности политической партии, ее цели и задачи, а также методы реализации указанных целей и задач политической партии.

В отличие от устава политической партии, который в первую очередь определяет правовой статус партий, программа раскрывает способы и методы достижения провозглашенных партией целей.

В соответствии с законодательством политическая партия имеет *право*:

- свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством РФ. Политические партии являются единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти;
- создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;
- организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;
- учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, СМИ и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

– пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными СМИ;

– создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

– защищать свои права и представлять законные интересы своих членов, а также устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации и осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством РФ и уставом политической партии.

Политическая партия *обязана* допускать представителей Министерства юстиции РФ, его территориальных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями.

В случае нарушения политической партией федеральных законов уполномоченный орган выносит партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев. В случае, если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение федерального уполномоченного органа не было обжаловано в судебном порядке, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до 6 месяцев решением Верховного Суда РФ на основании заявления федерального уполномоченного органа.

Политическая партия в обязательном порядке должна быть зарегистрирована в Едином государственном реестре юридических лиц. Для регистрации должны быть представлены документы, предусмотренные федеральным законом.

Политической партии может быть отказано в государственной регистрации в случае, если не представлены все необходимые документы или если содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям закона.

Политическая партия может быть *ликвидирована* по решению Верховного Суда РФ. Основаниями для принятия такого решения могут быть:

а) *невыполнение* запретов законодательства о недопущении:

– создания структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных силах РФ,

в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;

- вмешательства политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;

- *неустранение* в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

- *неучастие* политической партии в течение 7 лет подряд в выборах в органы государственной власти и (или) местного самоуправления;

- *несоответствие* федеральному законодательству количества региональных отделений либо отсутствие необходимого числа членов политической партии;

б) *неоднократное* непредставление политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц.

Раздел III.

Формы и методы деятельности органов исполнительной власти

Глава 8. Административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти

§ 1. Понятие и содержание административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти

Реализация государственной власти воплощается в конкретных действиях, выражающих ее содержание и совершаемых ее субъектами, т. е. соответствующими государственными органами.

Форма – внешнее выражение или проявление определенного явления или действия. В настоящее время есть несколько подходов к определению понятия «форма государственного управления».

При всем их разнообразии специалисты в области административного права сходятся в том, что форма управления – это внешне выраженное и юридически оформленное действие органа управления публичной власти (или должностного лица), осуществляемое в пределах его компетенции и вызывающее, как правило, определенные правовые последствия.

Действия, совершаемые субъектами исполнительной власти, по своему характеру и назначению различны. Значит, должны быть различными и варианты их внешнего выражения. Большое значение имеют и правовые последствия внешне выраженных управленческих действий. По данному критерию формы управленческой деятельности органов исполнительной власти подразделяют на *правовые и неправовые (организационные)*.

Правовые формы управленческой деятельности – это такие управленческие действия, совершение которых влечет возникновение, изменение либо прекращение административных правоотношений. Другими словами, правовая форма – это юридически оформленное решение органа исполнительной власти, его представителя (должностного лица), осуществленное в рамках компетенции и влекущее юридические последствия.

Форма управленческой деятельности может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта.

Основными видами *правовых форм* управленческой деятельности органов исполнительной власти являются:

- а) издание нормативных правовых актов;
- б) издание индивидуальных актов управления;

- в) осуществление иных юридически значимых действий;
- г) заключение административных договоров.

По содержанию правовые формы могут быть классифицированы на *правотворческие* (выработка правовых норм – издание нормативных актов управления) и *правоприменительные* (разрешение на основе норм права конкретных управленческих дел).

Возможность осуществления правотворческой деятельности органами исполнительной власти, с одной стороны, не совсем свойственна исполнительно-распорядительной деятельности, но с другой – позволяет принимать подзаконные акты, детализирующие положения закона, и потом исполнять их в процессе управленческой деятельности.

По содержанию и свойствам правовых норм, применяемых органами государственного управления, правоприменительные формы подразделяются на *регулятивные* и *правоохранительные*. Регулятивные еще называют формами оперативно-исполнительной деятельности¹.

Регулятивные формы используются для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел. К их числу относится, например, государственная регистрация юридических лиц. Реализацию охранительной функции обеспечивает, например, выдача письменных предписаний о приостановлении опасных работ.

Правоохранительные формы направлены на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призваны обеспечить их неприкосновенность.

Посредством этих форм деятельности:

- а) разрешаются юридические споры, возникающие в сфере управления;
- б) осуществляется защита субъективных прав;
- в) применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовые и иные юридические обязанности.

По *целенаправленности* административно-правовые формы классифицируются на внутренние (решение организационно-штатных вопросов, управление внутри организационной структуры) и внешние (выполнение возложенных на орган задач и функций в отраслях и сферах управления).

По *способу выражения* формы управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и представленные в виде конклюдентных действий (жесты регулировщика, дорожные знаки, дорожная разметка)².

¹ Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / под ред. Б. В. Россинского. М.: Юнити-Дана, 2013. С. 55.

² Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По степени юридического выражения профессор Л. Л. Попов выделяет: *основные формы* (издание правовых актов) и *базирующиеся на них*, т. е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т. п.). При этом необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления¹.

К числу регулятивных относится, например, государственная регистрация юридических лиц. Реализацию охранительной функции обеспечивает, например, выдача письменных предписаний о приостановлении опасных работ.

К иным юридически значимым действиям органов исполнительной власти можно отнести такие, совершение которых непосредственно не влечет каких-либо правовых последствий, но создает предпосылки к их возникновению, например: регистрацию по месту жительства гражданина, составление протоколов об административных правонарушениях, досмотр пассажиров в аэропортах, оформление лицензий. Не будучи правовыми актами управления, они тем не менее непосредственно влияют на права и обязанности невластных субъектов. Эти действия могут быть совершены как до принятия правовых актов управления, так и во исполнение их.

По характеру правовых последствий рассматриваемые действия можно подразделить на: 1) действия, имеющие фактофиксирующее значение (регистрация граждан, учет объектов культурного наследия); 2) действия, имеющие своим последствием возникновение права на занятие определенной деятельностью (лицензирование деятельности); 3) предоставление права (возложение обязанности) совершения конкретных действий субъектами (например, выдача разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия).

С учетом порядка совершения действий различаются действия, совершаемые на основе самостоятельного властного волеизъявления (проверка деятельности субъектов по выполнению требований законодательства), и действия, совершаемые по инициативе невластных субъектов (процедура получения разрешений, лицензий).

Неправовые формы управленческой деятельности – это действия, совершаемые властным субъектом административного права хотя и в рамках действующего законодательства, но без какого-либо юридического оформления, чаще всего в рамках повседневной деятельности, носящей внутриорганизационный вспомогательный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности органа государственного управления.

¹Административное право /под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2005.С. 125.

К неправовым формам управленческой деятельности относятся:

а) *организационные действия*, связанные с внутренней организацией процесса управления: информирование подведомственных структур об изменениях в действующем законодательстве, разработка методических рекомендаций и т. п. Они осуществляются в процессе текущей управленческой деятельности. Это, например, разработка методических рекомендаций, оказание практической помощи¹, прием граждан, использование технических средств.

В свою очередь, их можно подразделить на общественно-организационные (конференции, круглые столы, презентации и т. д.) и административно-организационные мероприятия (совещания, слушания, заседания комиссий и т. п.)².

б) *материально-технические действия*. К ним, например, относятся: обработка получаемой информации, составление справок, отчетов, ведение делопроизводства, оформление документов, регистрация фактов, тиражирование материалов и документов и др. Материально-технические действия призваны обеспечить четкую и эффективную работу субъектов управления. При совершении этих управленческих действий наиболее широко применяются современные информационные технологии. Так, например, в 2015 г. Федеральная налоговая служба России запустила общероссийский программный комплекс АСК НДС-2.

§ 2. Юридическая природа правовых актов органов исполнительной власти

Среди форм управленческой деятельности, используемых в деятельности органов исполнительной власти, важная роль принадлежит правовым актам управления.

Под *правовым актом управления* понимается имеющее подзаконный характер одностороннее юридически властное предписание, издаваемое в рамках имеющихся полномочий органом исполнительной власти или должностным лицом с обязательным соблюдением установленных процедур. Посредством актов управления осуществляется регулирование определенных общественных отношений или решение конкретных управленческих дел, а также может быть определено персональное поведение конкретного субъекта.

Абсолютное большинство управленческих решений органов исполнительной власти реализуется посредством данного инструмента. Это правовой документ, содержащий в себе словесно выраженное решение субъекта государственного управления.

¹Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2004. С. 314.

²Конин Н. М. Административное право России. М.: Юристъ, 2004. С. 183.

Управленческое решение в акте органа исполнительной власти может быть выражено как в форме правила поведения (и тогда мы имеем дело с нормативным актом), так и в форме распоряжения, предписания, запрета и т. п., относящегося к конкретному практическому случаю, определенной управленческой ситуации. Акт государственного управления, как правило, издается в рамках компетенции издающего его субъекта государственного управления и призван повлечь за собой вполне определенные юридические последствия.

К наиболее общим признакам правовых актов управления относятся:

1) акт органа исполнительной власти – это юридическая форма управленческого решения, посредством которой реализуются задачи и функции государственного управления;

2) акт издается полномочным субъектом государственного управления в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством;

3) акт носит юридически властный характер, т. е. в нем находит свое выражение властная природа управленческой деятельности; несоблюдение установленных актом предписаний влечет возникновение негативных правовых последствий для нарушителя;

4) акт органа исполнительной власти – это одностороннее волеизъявление субъекта управленческой деятельности; он императивен, т. е. содержит в себе предписание, которое обязательно для адресата;

5) акт выступает в качестве юридического факта, влекущего возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений;

6) акт носит подзаконный характер, т. е. издается исключительно в соответствии с Конституцией РФ и действующими законами и во исполнение их;

7) акт занимает определенное место в иерархической системе актов управления, что подразумевает его соответствие актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

8) акт представляет собой юридическую разновидность служебных документов, используемых в деятельности исполнительных органов (должностных лиц);

9) акт характеризуется определенной процедурой принятия (подготовки проекта, обсуждения, визирования, правовой экспертизы, согласования, утверждения и т. д.).

Таким образом, правовой акт органов исполнительной власти есть основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций исполнительной власти.

В таком понимании этот вид юридических актов опосредует взаимоотношения между сторонами управленческих отношений, т. е. между субъектами и объектами управления. С помощью правовых актов органов исполнительной власти решаются вопросы детализации и конкретизации общих правовых норм, содержащихся в правовых актах законодательных (представительных) органов.

Посредством правовых актов органов исполнительной власти, помимо общественных отношений, составляющих предмет административного права, регулируются также отношения, составляющие предмет иных отраслей российского права (финансовые, трудовые, земельные отношения и др.) В частности, именно на их основе возникают налоговые, природоохранные правоотношения.

От гражданско-правовых актов (договоров) административно-правовые акты отличаются по своей юридической природе и по своим основаниям принятия. Для гражданско-правовых актов характерно взаимное волеизъявление равных по своему положению сторон. В них отражаются частные интересы субъектов конкретного правоотношения, а в административно-правовом акте – публичный интерес. Акты прокурорского надзора (протест, представление, предостережение, постановление) появляются в связи с установлением фактов нарушения закона, направлены на их устранение и предупреждение в будущем.

Правовые акты органов исполнительной власти отличаются от актов судебных органов государственной власти своим преимущественно регулятивным характером. Хотя акты, являющиеся итогом рассмотрения дела об административном правонарушении, очень сходны с судебными¹. Кроме того, правовые акты управления не могут отменить либо изменить судебные акты, в то время как последние такую возможность в отношении их имеют. Наконец, правовые акты нередко играют роль доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным *требованиям*, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия (издания).

Правовой акт органа исполнительной власти должен отвечать следующим основным *требованиям*:

- соответствовать действующему законодательству;
- учитывать правовые акты вышестоящих исполнительных органов;

¹Например, обстоятельства, установленные вступившим в законную силу постановлением мирового судьи о привлечении к административной ответственности за нарушение авторских и смежных прав, имеют преюдициальное значение для суда, рассматривающего дело о взыскании компенсации за незаконное использование авторских прав, в котором участвуют те же лица. См.: *Обзор* судебной практики Верховного Суда РФ № 3 за 2017 г., утв. Президиумом Верховного Суда РФ 12 июля 2017 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- издаваться в пределах компетенции уполномоченного субъекта;
- издаваться с соблюдением установленной для него процедуры;
- быть юридически обоснованным;
- учитывать оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев.

Определенные требования предъявляются к порядку издания правовых актов и их форме. В их числе, например, необходимость согласования проектов актов с заинтересованными сторонами, проведения правовой экспертизы, соблюдение установленного официально наименования акта, наличие установленных реквизитов (штампы, печати, подписи, исполнители, сроки исполнения, контроль за исполнением и т. п.).

Юридическое значение требований, предъявляемых к актам органов исполнительной власти, чрезвычайно велико. Их несоблюдение может послужить основанием для приостановления действия или отмены таких актов.

В качестве основания для отмены акта органа исполнительной власти могут выступать:

- несоответствие содержания акта действующему законодательству либо актам вышестоящих должностных лиц (органов);
- несоблюдение установленных требований к порядку принятия и вступления в силу актов (например, отказ в государственной регистрации);
- нецелесообразность принятия правового акта государственного управления.

Решение об отмене акта государственного управления может быть принято как по инициативе самого органа, издавшего акт государственного управления, так и по инициативе вышестоящего государственного органа или должностного лица. Поводами к отмене правового акта органа исполнительной власти могут быть также протест прокурора и жалобы, поступившие от физических и юридических лиц.

Порядок вступления правовых актов органов исполнительной власти в силу определены Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

¹Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Правительства РФ – со дня их подписания.

Следует иметь в виду, что в актах Президента РФ и Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, если они затрагивают права, свободы и обязанности гражданина, устанавливают правовой статус организаций или имеют межведомственный характер, подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. В течение 10 дней с момента регистрации они должны быть опубликованы в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации».

Указанные правовые акты вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию либо зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений. На них нельзя ссылаться при разрешении споров.

§ 3. Классификация правовых актов органов исполнительной власти

Задачи и функции исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. Соответственно, имеются условия, необходимые для классификации этого вида юридических актов по различным критериям.

В соответствии с таким критерием классификации правовых актов органов исполнительной власти, как их юридические свойства, выделяют *нормативные и индивидуальные акты*.

Некоторые авторы полагают, что правильнее классифицировать правовые акты органов исполнительной власти на нормативные и ненормативные, относя к ненормативным как индивидуальные акты, так и неиндивидуальные, действующие в отношении неопределенного конкретно круга лиц (например, введение карантина на определенной территории)¹.

¹Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России. М.: Юрайт, 2017. Ч. 2. С. 97.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ все федеральные органы исполнительной власти наделены полномочиями по изданию юридических актов. При этом федеральные министерства вправе издавать нормативные правовые акты, а федеральные службы и федеральные агентства – индивидуальные правовые акты в установленной сфере деятельности. Однако фактически большая часть федеральных служб и федеральных агентств указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ непосредственно наделены полномочиями по изданию нормативных правовых актов.

Посредством нормативных актов достигается регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по управлению, регулированию, надзору в порученной отрасли или сфере государственной деятельности. Ими определяется также организация и деятельность подведомственных предприятий, организаций и учреждений. Они регулируют все отношения, возникающие в процессе деятельности этих органов и в связи с ней. Например, министры, руководители служб, агентств издают правовые акты, регулирующие порядок регистрации юридических лиц, аккредитации учреждений, выдачи сертификатов, применения принудительных и иных мер, выдачи и оформления документов и т. д.

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут быть изданы на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе самого органа исполнительной власти в пределах их компетенции².

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. В этом случае проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами.

¹Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

²См., например: Приказ Минфина России от 30 сен. 2016 г. № 169н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств».

Проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в РФ и некоторые другие, подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке.

Задачей оценки регулирующего воздействия является определение обоснованности предложений федеральных органов исполнительной власти, которые влекут дополнительные расходы для субъектов предпринимательской и иной деятельности. Такими полномочиями наделено Министерство экономического развития РФ.

Правительство РФ издает нормативные правовые акты в виде постановлений. Иными федеральными органами исполнительной власти нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Однако основания издания тех или иных правовых актов нормативно не определены.

Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. С их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления, они персонифицированы, т. е. являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Примером индивидуального административно-правового акта может служить приказ о приеме на государственную службу, постановление полномочного органа (должностного лица) о назначении виновному в совершении административного правонарушения наказания.

Некоторые акты могут носить смешанный характер, т. е. содержать и нормативные и индивидуальные предписания.

Рассмотрим основные виды управленческих актов.

1. **Постановление** — документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятый в рамках установленной процедуры и компетенции. Обычно постановлениями утверждаются различные инструкции, положения, правила, действующие в различных отраслях, сферах управления, в межотраслевом управлении. Например, Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1148 «О порядке хранения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров».

2. Акты, объединяемые наименованием «**приказ**», составляют основную группу юридических актов.

Практика показывает, что приказами регламентируются и основные вопросы, связанные с исполнением федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, и другие вопросы деятельности министерства, ведомства, включая вопросы практического руководства подчиненными органами, организациями и учреждениями (их создание, аттестацию, реорганизацию, изменение подчиненности и ликвидацию), проверки исполнения и т. д. Приказы издаются также по личному составу аппарата министерства, ведомства (номенклатура должностей, прием, увольнение, перемещение, поощрения, взыскания) о командировках, отпусках и т. д. Также приказами утверждаются иные нормативные акты и *административные регламенты* предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций¹.

Таким образом, приказ издается по всем вопросам, составляющим компетенцию федеральных органов исполнительной власти. Он является основной формой, в которой объективируется их правовая деятельность. При этом приказ может носить и ненормативный характер.

3. **Распоряжение** – распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Например, распоряжение Росморречфлота от 8 июля 2010 г. № АД-181-р «О внесении сведений о морском порте Находка в Реестр морских портов Российской Федерации».

4. **Правила** – документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности: порядок осуществления контрольной деятельности и т. п. Например, Приказ Минтранса России от 28 июня 2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей”».

5. **Инструкция** – документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти².

¹ См., например: Приказ Минюста России от 30 дек. 2011 г. № 456 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ».

² Приказ ФСБ России от 24 нояб. 2009 г. № 606 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных

Инструкция в отличие от иных юридических актов может быть охарактеризована, во-первых, как нормативный юридический акт, содержащий инструктивные указания и разъяснения, вытекающие из законов, указов и правительственных актов, во-вторых, как юридический акт, содержащий методические или технические указания по тому или иному вопросу (например, инструкции по делопроизводству в аппарате федерального органа исполнительной власти).

Характерной особенностью инструкции является то, что она адресуется обычно только государственным органам и должностным лицам. Приказ может быть обращен к подчиненным органам, должностным лицам и непосредственно к гражданам. Инструкция, как правило, непосредственно не обращена к гражданам, хотя она в своем действии как направляющая деятельность органов управления доходит и до граждан, так или иначе касаясь их прав и обязанностей.

6. Положение – документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности¹, так и юрисдикционного принуждения.

В зависимости от органа, принявшего правовой акт управления, можно выделить:

- указы и распоряжения Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ);
- постановления и распоряжения Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ);
- постановления, приказы, распоряжения, инструкции, правила, положения, издающиеся федеральными органами исполнительной власти;
- указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ;
- нормативные акты органов исполнительной субъектов РФ.

По территории действия правовые акты управления делятся на акты, действующие на всей территории РФ, в пределах федерального округа, субъекта РФ, акты, действующие в масштабе административно-территориальной еди-

правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности»; Приказ Минюста России от 2 дек. 2009 г. № 415 «Об утверждении Инструкции об организации служебных проверок в Министерстве юстиции РФ и его территориальных органах».

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов РФ»; Приказ Роспотребнадзора от 23 марта 2009 г. № 298 «Об утверждении Положения о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия федеральной государственной гражданской службы, премирования, оказания материальной помощи, выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную гражданскую службу и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска».

ницы (города, района и т. д.), межтерриториальные акты (действуют в пределах нескольких административно-территориальных единиц, например, при чрезвычайных ситуациях: землетрясениях, наводнениях, эпидемиях, эпизоотиях), локальные акты.

В зависимости от *способа охраны* правовых актов управления от нарушений (например, неисполнение, недобросовестное исполнение и т. п.) можно выделить акты, охраняемые мерами дисциплинарной либо административной ответственности.

По *форме выражения* акты государственного управления подразделяются на словесные (устные и письменные) и конклюдентные.

Письменный акт управления рассматривается как надлежащим образом оформленный официальный письменный документ. Устные акты (приказы, распоряжения, указания, команды и т. п.) чаще всего издаются в процессе оперативного решения вопросов управления, особенно в силовых структурах. Так же, как и письменные, они влекут юридические последствия¹.

Воля субъекта управления может выражаться посредством сочетания определенных жестов, сигналов, движений, знаков, звуков и других действий, именуемых *конклюдентными актами управления*. Таковы, например, жесты инспектора ДПС, регулирующего движение транспорта и пешеходов, сигналы светофоров, дорожные знаки и разметка дорог.

Несоблюдение предписаний, выраженных конклюдентным способом, также может повлечь за собой определенные юридические последствия.

¹Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2006. С.221.

Глава 9. Методы управленческой деятельности органов исполнительной власти

§ 1. Понятие и виды методов управленческой деятельности органов исполнительной власти

Слово «метод» греческого происхождения, что в переводе означает «способ достижения какой-либо цели». Метод – это способ действовать, поступать каким-либо образом, прием, действие или система действий, применяемых при осуществлении чего-нибудь¹. Через методы реализуется основное содержание управленческой деятельности в системе органов исполнительной власти.

Существует три вида методов управления, которые отличаются различными способами воздействия на людей: 1) *административные*, которые базируются на власти, дисциплине и взысканиях; 2) *экономические*, которые основываются на правильном использовании экономических законов производства; 3) *социально-психологические*, которые базируются на способах мотивации и морального воздействия на людей и известны как «методы убеждения». В деятельности органов исполнительной власти в основном применяются административные методы воздействия.

Методы деятельности органов исполнительной власти – способы и приемы управляющего воздействия, каждый из которых представляет собой комплекс мер, направленный на обеспечение режима законности в различных сферах государственного управления. Это система действий, направленная на достижение правового результата при решении поставленных задач в деятельности органа исполнительной власти.

Методы управления применяются должностными лицами органов исполнительной власти:

- на основании действующего законодательства и во исполнение возложенных на должностное лицо органа исполнительной власти обязанностей;
- в пределах, предоставленных должностному лицу органа исполнительной власти, полномочий;
- при наличии юридического факта;
- в отношении физических и юридических лиц, в том числе и на принадлежащее им имущество;
- каждая мера воздействия подлежит документальному оформлению в соответствии с требованиями законодательства.

Анализируя структуру и правовое положение федеральных органов исполнительной власти, можно констатировать, что комплекс методов управления зависит от особенностей их функциональных полномочий.

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1995. С.346.

Для органов исполнительной власти наиболее характерно использование таких методов, как:

- методы нормативного регулирования и методического руководства;
- методы обеспечения;
- методы организации (сбор, обработка и анализ информации, обобщение практики и др.);
- методы согласования и заключения договоров;
- методы государственного контроля и надзора;
- методы убеждения, поощрения и принуждения;
- методы межведомственной координации и взаимодействия.

Методы нормативного регулирования и методического руководства:

– на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты. Так, Министерство финансов РФ, например, утверждает правила предоставления финансовому органу муниципального образования информации о начислении и уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального образования, порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и др.;

- осуществляет методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;
- утверждает методические рекомендации определения начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Методы обеспечения реализуются, например, посредством:

- обеспечения мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- обеспечения защиты сведений, составляющих государственную тайну.

Методы организации могут быть реализованы посредством:

- выдачи правоустановительных и разрешительных документов (например, лицензии на право осуществления определенного вида предпринимательской деятельности);
- анализа деятельности подведомственных организаций. Так, Федеральное дорожное агентство на основе анализа деятельности подведомственных предприятий утверждает экономические показатели их деятельности;
- аккредитации предприятий и учреждений, действующих в определенной сфере. Например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки проводит аккредитацию образовательных и научных учреждений.

К методам государственного контроля и надзора могут быть отнесены:

– контроль (надзор) за полнотой и своевременностью уплаты налогов, страховых взносов и иных обязательных платежей, вносимых физическими и юридическими лицами;

– контроль за деятельностью территориальных органов, функционирующих в субъектах федерации и муниципальных образованиях.

Методы согласования и заключения договоров используются:

– при ведении переговоров и подписании от имени Правительства РФ соглашений с иностранными партнерами;

– при согласовании проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти в смежных сферах деятельности.

Методы межведомственной координации и взаимодействия реализуются в создании совещательных и экспертных органов (советов, комиссий, коллегий) в установленной сфере деятельности, а также в привлечении для проработки вопросов в подведомственной сфере деятельности научных и иных организаций, специалистов и др.

Эти методы применяются органами исполнительной власти для обеспечения возложенных на них задач и функций путем обмена информационными ресурсами в соответствии с законодательством РФ. Правила и порядок межведомственного взаимодействия регламентированы на основании закона ведомственными приказами и инструкциями, административными регламентами, используемыми в деятельности органов исполнительной власти¹.

Органы исполнительной власти при межведомственном взаимодействии применяют различные методы работы:

– направление запросов, в том числе файлов-запросов по установленному образцу, обмен материалами и информацией, проведение сверок статистических данных, отражающих результаты работы органов государственной власти;

– оказание содействия в пределах предоставленных полномочий (проведение совместных рабочих встреч и семинаров, создание межведомственных рабочих групп по координации действий и оперативному решению текущих вопросов, связанных с реализацией возложенных задач и полномочий органов государственной власти, организация выездов в подчиненные территориальные органы для оказания им практической и методической помощи, внедрения положительного опыта работы);

¹О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 19 янв. 2005 г. (ред. от 29 дек. 2018 г.)// Собрание законодательства РФ. 2005. № 4.

– координация и согласование принимаемых решений, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательства РФ и законодательства субъектов РФ.

При характеристике и классификации методов управления существуют и другие подходы. Так, в зависимости от способа властного влияния, используемого в управленческой деятельности органов государственной власти, можно выделить методы *прямого и косвенного воздействия*.

Раскрывая их содержание, Д. Н. Бахрах отмечает, что для методов *прямого воздействия* характерны непосредственное влияние на волю, директивность и приказной характер, однозначность команд, широкое использование ведомственных актов, широкое использование внеэкономического принуждения, а также наличие большого административного аппарата, контролирующего выполнение команд и применяющего принудительные меры за их невыполнение. К их числу можно отнести распорядительство, легализацию, надзор, административное принуждение, юрисдикционные методы (разрешение споров) и др.

Для методов *косвенного воздействия* характерно опосредованное влияние органа власти на деятельность иных физических и юридических лиц, при этом у подвластных субъектов существует возможность выбора одного из нескольких вариантов поведения. Кроме того, для этих методов характерно наличие развитого механизма решения споров, которые обеспечивают защиту законных интересов граждан и их коллективов.

Руководящее воздействие на волю осуществляется косвенно, через создание ситуации, при которой формируется нужное поведение. Воздействие происходит через сознание, эмоции, интересы и потребности исполнителей. Косвенное воздействие включает в себя материальное стимулирование (получение прибыли, предоставление каких-либо льгот и др.), предполагает использование разнообразных материально-психологических стимулов¹.

Среди методов косвенного воздействия можно выделить экономические (предоставление налоговых льгот, установление тарифов на товары и услуги, государственный заказ и др.) и организационные (нормативное регулирование, методическое руководство, убеждение и др.).

§ 2. Убеждение в деятельности органов исполнительной власти

Убеждение в деятельности органов исполнительной власти – это комплекс мер, направленный на формирование правосознания, побуждение к соблюдению законодательства, правовое просвещение и профилактику совершения правонарушений.

¹Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2006. С. 266–268.

При применении данного комплекса мер органом исполнительной власти на официальных сайтах в сети Интернет размещаются правовая информация о полномочиях и направлениях деятельности ведомства, ответы на часто задаваемые гражданами вопросы и регламенты по выполнению управленческих функций, в том числе о порядке подачи и рассмотрения обращений граждан и организаций.

Убеждение как метод управляющего воздействия при формировании правосознания и правового просвещения представляет собой доведение до сведения граждан и организаций норм действующего законодательства и сложившейся судебной практики в различных сферах государственного управления. При этом гражданам и организациям предоставляется право выбора соответствующего алгоритма действий применительно к конкретной ситуации.

Основными этапами реализации мер убеждения являются:

1. Выявление проблемной ситуации, выразившейся в нарушениях норм действующего законодательства.
2. Сбор информации по сложившейся проблемной ситуации, выявление причин и условий, способствующих нарушению законодательства.
3. Анализ сложившейся правоприменительной практики органа исполнительной власти и судов.
4. Доведение до граждан, организаций действующих норм законодательства и практики его применения путем размещения в средствах массовой информации и на официальных сайтах органов власти в сети Интернет.

Убеждение также применяется при формировании правосознания у должностного лица государственного органа. Речь идет о правовом просвещении, проведении обучающих семинаров, повышении квалификации и профессиональной переподготовки кадрового состава органа исполнительной власти.

Меры убеждения, применяемые органами исполнительной власти, могут быть направлены на формирование доверительных отношений с гражданами и организациями, в том числе путем заключения соглашений о сотрудничестве. Например, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Торгово-промышленной палатой РФ заключено соглашение¹ для развития организационных основ и эффективных форм сотрудничества органов власти и бизнес-сообщества в сфере государственной регистрации прав на недвижимость, кадастровых отношений, государственного земельного контроля, оказания друг другу более широкого содействия в осуществлении своих полномочий в реализации программ, проектов и инициатив, направленных на ведение эффективного диалога между органами власти и бизнес-сообществом, создания деловой, доверительной атмосферы в деятельности сторон.

¹Соглашение о сотрудничестве между Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Торгово-промышленной палатой РФ: утв. Росреестром, ТПП РФ 25 дек. 2009 г., 28 дек. 2009 г. № 49. [Электронный ресурс]. Доступ из информ.-правового портала «Гарант.Ру».

В рамках взаимодействия стороны:

- разрабатывают предложения по совершенствованию законодательства РФ, государственных услуг и административных процедур, методологии и технологии в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество, кадастра недвижимости и обмениваются ими;

- осуществляют сотрудничество по выработке решений по возникающим проблемным вопросам в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество, государственного кадастрового учета, кадастровой оценки недвижимости, государственного земельного контроля, обмениваются необходимыми для этого документами, справочными и иными материалами, не содержащими конфиденциальной информации;

- создают в рамках своей компетенции и в установленном порядке экспертные, совещательные и консультативные органы в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество, осуществления кадастрового учета и кадастровой оценки недвижимого имущества, государственного земельного контроля;

- оказывают помощь по разъяснению бизнес-сообществу вопросов, относящихся к сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество, кадастрового учета недвижимости, кадастровой оценки земельных участков и иных объектов недвижимости, государственного земельного контроля;

- содействуют осуществлению совместных исследований и технического сотрудничества в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество, кадастрового учета и кадастровой оценки недвижимого имущества, государственного земельного контроля;

- анализируют мнения по социально-экономическим последствиям применения результатов государственной кадастровой оценки земельных участков и иных объектов недвижимости и др. и обмениваются этими мнениями.

Результатом убеждения может быть заключение международных административных договоров, контроль за исполнением которых может быть возложен на органы исполнительной власти. Например, Министерство иностранных дел РФ определено уполномоченным органом, ответственным за реализацию договоров, заключенных между Россией и другими странами¹.

При применении мер убеждения органы исполнительной власти осуществляют *правовое просвещение и правовое информирование*. Так, например, в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 23 июня 2016 г. «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» предусмотре-

¹Об определении федеральных органов исполнительной власти, ответственных за исполнение положений Договора между РФ и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.: Постановление Правительства РФ от 11 фев. 2016 г.// Собрание законодательства РФ. 2016. № 8; Об уполномоченных органах, ответственных за реализацию Договора между РФ и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве от 24 нояб. 2014 г.: Указ Президента РФ от 30 дек. 2015 г.// Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. 2).

но, что органы исполнительной власти должны доводить до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Указанная информация может доводиться до сведения граждан и организаций путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера.

Указанным законом предусмотрено также проведение *бесед профилактического характера*. Смысл таких бесед состоит в разъяснении лицу моральной и правовой ответственности, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.

Профилактические беседы получили широкое распространение в деятельности органов исполнительной власти. Например, правом проведения профилактических бесед наделены уголовно-исполнительные инспекции, которые обеспечивают исполнение наказаний не связанных с лишением свободы, а также меру пресечения в виде домашнего ареста¹. Инспекции вправе вызывать осужденных для разъяснения порядка и условий отбывания наказания, выяснения вопросов, возникающих в процессе отбывания наказания, и причин допущенных нарушений порядка и условий отбывания наказания.

Профилактические информационно-разъяснительные беседы проводятся при медицинском осмотре обучающихся по вопросам незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ², а также в деятельности органов внутренних дел при работе с лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с несовершеннолетними правонарушителями³ и др.

Следует отметить, что меры убеждения отличаются от мер принуждения административно-предупредительного характера, применяемых органами исполнительной власти. Меры убеждения направлены исключительно на предоставление права выбора соответствующего поведения гражданами и организациями в рамках предусмотренных законодательством правил. При этом разъясняются возможные правовые последствия, которые могут наступить при несоблюдении закона. А меры предупреждения применяются как первоочередная мера принудительного воздействия, направлены на доведение до сведения граждан и организаций порядка привлечения к юридической ответственности при несоблюдении сроков и порядка выполнения законных требований органа государственной власти. Речь идет о намерении органа власти применить к

¹Положение об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности: утв. Постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 25.

²О порядке проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ: Приказ Минздрава России от 6 окт. 2014 г. № 581н.

³Собрание законодательства РФ. 1999. № 26.

гражданам и организациям более строгие меры принудительного воздействия, а также о реализации карательной функции в рамках закона.

Одной из форм реализации убеждения является применение органами исполнительной власти *поощрения*. Это возможно как на ведомственном, так и вневедомственном уровне.

По отношению к должностным лицам органов исполнительной власти за безупречную и эффективную гражданскую службу могут применяться такие меры поощрения, как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка, выплата единовременного вознаграждения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет, поощрение Правительства РФ, поощрение Президента РФ, присвоение почетных званий РФ, награждение знаками отличия РФ, награждение орденами и медалями РФ¹.

Решения о поощрении или награждении оформляются правовым актом государственного органа или нормативными правовыми актами РФ. Соответствующая запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и в личное дело гражданского служащего.

Меры поощрения могут быть применены органами государственной власти по отношению к гражданам. Порядок присуждения государственных наград закреплен Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации». Государственные награды РФ являются высшей формой поощрения граждан РФ за заслуги в области государственного строительства, экономики, науки, культуры, искусства и просвещения, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, воспитании, развитии спорта, за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, за активную благотворительную деятельность и иные заслуги перед государством. Государственных наград могут быть удостоены иностранные граждане и лица без гражданства.

Государственные награды подразделяются на высшие звания РФ, ордена РФ, знаки отличия РФ, медали РФ, почетные звания РФ. Награжденным государственными наградами предоставляются меры социальной поддержки в соответствии с законодательством РФ. Незаконное приобретение или сбыт, подделка, незаконное ношение государственных наград, учреждение или изготовление знаков, имеющих сходное название или внешнее сходство, влекут уголовную ответственность.

¹Собрание законодательства РФ. 2004. № 31.

§ 3. Принуждение в деятельности органов исполнительной власти

Методы принуждения в деятельности органа исполнительной власти – это комплекс мер, направленный на предупреждение и пресечение совершаемых правонарушений, а также на сбор и документальное оформление доказательств совершенного проступка, привлечение виновного лица к юридической ответственности и исполнение назначенного наказания.

В деятельности органов исполнительной власти меры принуждения применяются в ходе осуществления регулятивной, контрольно-надзорной и охранительной деятельности.

Виды мер принуждения в деятельности органа исполнительной власти:

1. Меры предупреждения.
2. Меры пресечения.
3. Меры процессуального обеспечения.
4. Меры ответственности.

Меры предупреждения, применяемые в деятельности органов исполнительной власти, направлены на профилактику совершения нарушений законодательства. Они представляют собой комплекс мер воспитательного профилактического воздействия, применяются в различных формах, предусмотренных законодательством.

Предупредительное воздействие может осуществляться в различных формах, среди которых можно выделить такие, как профилактический учет, внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению противоправных деяний, мониторинг и др.

Профилактический учет предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений. Ведение профилактического учета (сбор, регистрация, обработка, хранение и предоставление информации), в том числе с использованием автоматизированных информационных систем, осуществляется субъектами профилактики правонарушений в пределах их полномочий в соответствии с требованиями законодательства. При ведении профилактического учета обеспечивается конфиденциальность персональных данных о лице, состоящем на профилактическом учете. Субъекты профилактики правонарушений осуществляют обмен информацией посредством межведомственных запросов, в том числе в электронной форме, с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения также регламентировано на законодательном уровне¹. В случае выявления причин и условий, способствующих

¹Собрание законодательства РФ. 1999. № 26.

совершению правонарушения, орган исполнительной власти (должностное лицо) вносит в соответствующие орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение обязательное для исполнения представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения. Порядок внесения представления, а также перечни категорий должностных лиц, которым такое право предоставлено, устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующего органа. Организация, в адрес которой поступило представление, обязана в месячный срок рассмотреть его и сообщить в письменной форме о принятых мерах субъекту, внесшему указанное представление. В Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за невыполнение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

Мониторинг представляет собой наблюдение за какими-либо процессами для оценки их состояния и прогнозирование развития. Он включает сбор, обработку и систематизацию информации о принимаемых мерах, анализ и прогнозирование причин и условий, влияющих на их реализацию, а также оценку эффективности деятельности субъектов управленческой деятельности по минимизации (нейтрализации) указанных причин и условий.

Мониторинг как мера предупреждения может применяться в различных сферах деятельности органов исполнительной власти. Примером тому может быть налоговый мониторинг¹, предметом которого является правильность исчисления (удержания), полнота и своевременность уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов. Данный метод применяется налоговым органом на основании решения о проведении налогового мониторинга. По результатам проведения мониторинга руководителем налогового органа подписывается мотивированное мнение по установленной форме, внесение изменений в которое осуществляется путем проведения взаимосогласительной процедуры. Данная процедура проводится в течение одного месяца. По результатам указанной процедуры налоговый орган уведомляет организацию об изменении мотивированного мнения либо оставлении его без изменения.

Мониторинг может применяться и в сфере правоприменения², основной целью которого является совершенствование правовой системы РФ. Мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга и согласно методике³ его осуществления.

¹Налоговый кодекс РФ. М.: Кодекс, 2018.

²О мониторинге правоприменения в РФ: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21.

³Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в РФ: Постановление Правительства РФ от 19 авг. 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35.

Еще одно направление – мониторинг закупок¹, который представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, систематизации и оценки информации об их осуществлении, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков.

Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы на основе содержащейся в ней информации. Мониторинг закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в установленном порядке². Результаты мониторинга по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется в Правительство РФ.

Финансовый мониторинг осуществляет Федеральная служба РФ по финансовому мониторингу, которая представляет информацию о частичной или полной отмене мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества организаций и физических лиц, включенных в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму³.

Следует отметить, что меры предупреждения, применяемые органами исполнительной власти, как правило, отражаются в управленческих решениях и содержат указание на применение более строгих мер принуждения в случае невыполнения предписаний, постановлений, предостережений и др. Меры предупредительного характера могут носить и внутриведомственный характер, когда речь идет о наступлении дисциплинарной ответственности в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения управленческих решений.

Широкое применение находит и использование мер предупреждения в устной форме, но с последующим письменным оформлением. Так, например, при применении оружия сотрудник полиции обязательно должен в устной форме предупредить нарушителя о намерении произвести выстрел в случае невыполнения законного требования, о чем делается соответствующая запись в рапорте. При проведении профилактической беседы в устной форме также делается соответствующая запись в учетных документах должностного лица органа исполнительной власти.

¹Собрание законодательства РФ. 2013. № 14.

²О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 3 нояб. 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 46.

³Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства РФ от 6 авг. 2015 г. (в ред. от 11 сен. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 33.

Таким образом, меры предупреждения в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти применяются на основании закона и в пределах предоставленных полномочий как в письменной, так и в устной форме, направлены на реализацию регулятивных и охранительных полномочий, носят внутриведомственный и вневедомственный характер, являются первоочередным этапом для последующих мер принудительного воздействия.

Меры пресечения, применяемые органами исполнительной власти, – это комплекс мер, направленный на пресечение совершаемых нарушений законодательства, в том числе путем временного ограничения прав граждан и организаций.

К числу названных мер можно отнести блокировку счета, интернет-сайтов, оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, а также меры, применяемые при введении чрезвычайного или военного положения, например перепрофилирование деятельности предприятий, введение особого порядка распределения продуктов питания и предметов первой необходимости и др. *Меры ответственности, применяемые органами исполнительной власти,* включают административные наказания, дисциплинарные взыскания, пени, взыскание недоимки и другие меры, предусмотренные законодательством.

Глава 10. Административное принуждение

§ 1. Понятие и признаки административного принуждения

Значение принуждения как метода государственного управления заключается в том, что оно призвано обеспечить общественный порядок и общественную безопасность с помощью принудительных средств и при этом связано с необходимостью защиты прав и законных интересов граждан¹. Принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества, является свойством государственной власти, поскольку оно необходимый элемент всякой социальной организации и «качество всякой власти». Принуждение – это отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение².

В качестве целей государственного принуждения выступают:

- пресечение противоправного поведения;
- предупреждение противоправного результата;
- восстановление нарушенных прав и возмещение причиненного ущерба;
- наказание правонарушителя³.

В целом следует подчеркнуть: опыт использования методов государственного управления свидетельствует о том, что принуждение должно носить вспомогательный характер. Первичным является убеждение, а принуждение используется в крайнем случае, при невозможности достижения управленческих целей другими способами.

Административное принуждение – особый вид государственного принуждения. Меры административного принуждения используются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами.

Административное принуждение, являясь составной частью государственного принуждения, рассматривается как отраслевой вид правового принуждения, закреплённый нормами административного права. В то же время в российском законодательстве отсутствует понятие административного принуждения. Среди ученых этот вопрос носит дискуссионный характер, так как существует множество мнений о содержании данного правового института.

Убедительным представляется мнение А. И. Каплунова, рассматривающего административное принуждение как метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права при-

¹ *Фиалковская И. Д.* Значение административного принуждения как метода государственного управления // *Административное право и процесс.* 2018. № 4.

² *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 457.

³ *Сафонов П. Н.* Административное принуждение как вид государственного принуждения // *Административное и муниципальное право.* 2016. № 6.

нудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности¹.

Административное принуждение обладает рядом специфических **признаков**, которые подчеркивают его самостоятельный характер. К их числу относятся:

1. Административное принуждение носит правовой характер, т. е. применяется исключительно в случаях и в порядке, которые предусмотрены нормами административного права. Оно применяется для охраны правопорядка и защиты в основном управленческих отношений на основании норм административного права, установленных как в законах, так и в подзаконных актах. Однако следует отметить, что с помощью административного принуждения осуществляется защита отношений, регулируемых и нормами других отраслей права: уголовного, финансового, налогового, земельного и т. п.

2. Административное принуждение осуществляется множеством уполномоченных субъектов, круг которых строго определен правовыми актами. Как правило, это органы исполнительной власти, органы и их должностные лица, уполномоченные на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы).

3. Административное принуждение характеризует в основном внесудебный порядок его применения, однако судьи также рассматривают значительную категорию дел об административных правонарушениях.

4. Административное принуждение не связано с отношениями служебной подчиненности в отличие от дисциплинарного принуждения, реализуемого в рамках государственно-служебных отношений.

5. Административное принуждение отличает оперативность, а также относительная процессуальная простота применения.

6. Административное принуждение может применяться как к физическим лицам, так и к организациям независимо от наличия у последних статуса юридического лица.

7. Основанием применения административного принуждения может являться как совершение административного правонарушения, так и наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой, например эпидемий, эпизоотий, стихийных бедствий, при которых меры административного принужде-

¹ См.: Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 498 с.

ния используются в целях предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий, их локализации.

8. Мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер. Некоторые специалисты отрицают принудительный характер ряда мер административного воздействия (например, карантина, таможенного досмотра), отождествляя их с правовыми запретами и обязанностями, с самими обязывающими нормами права.

Однако добровольное выполнение установленных правил (карантинного режима, правил досмотра) теми субъектами, к которым они обращены, не устраняет их объективно принудительного содержания – серьезных ограничений их личной свободы, личной и имущественной неприкосновенности.

Внешние формы проявления административного принуждения весьма различны. Личные ограничения могут выражаться, например, в административном аресте за мелкое хулиганство, в задержании и доставлении нарушителя в полицию. К организационным ограничениям относится, например, запрет деятельности предприятий общественного питания ввиду их антисанитарного состояния. К имущественным ограничениям относятся, в частности, штраф, конфискация, реквизиция.

Специфика управленческих отношений объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного применения ими дозволенных правом мер. Нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, ибо они затрагивают интересы всего общества, нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан. Именно в этом и состоит эффект административного принуждения.

§ 2. Виды мер административного принуждения

Меры административного принуждения весьма разнообразны. Они различаются по целям, основаниям и порядку применения, что создает объективные предпосылки для их классификации.

Анализ юридической литературы свидетельствует, что в 60-е гг. прошлого столетия определяющей была трехэлементная классификация мер административного принуждения. По цели обеспечения правопорядка они разделялись на меры административного предупреждения, меры административного пресечения и административные взыскания¹.

Позднее возникли другие подходы к рассмотрению данного вопроса. Общепринятая трехэлементная система мер стала дополняться и другими группа-

¹ Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М.: Юриздат, 1963. С. 60–69.

ми. Наиболее распространенными из дополнительных групп явились административно-процессуальные меры (меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях) и административно-восстановительные меры (меры, направленные на восстановление нарушенного права в административном порядке)¹.

Вместе с тем некоторые авторы подвергали сомнению самостоятельное значение последних. Так, Б. Н. Габричидзе полагает, что восстановительные меры необходимо рассматривать в тесной связи прежде всего с мерами пресечения и взыскания². Ю. М. Козлов вообще отмечал отсутствие в этих мерах самостоятельного юридического значения, так как они полностью поглощаются вышеназванными мерами трехэлементной системы или регулируются нормами других отраслей права³.

Д. Н. Бахрах включает в систему административного принуждения три группы мер: меры пресечения, восстановительные меры и меры взыскания. По его мнению, принудительные меры применяются к тем, кто не выполняет обязанности, нарушает запреты, т. е. совершает неправомерные действия. Ввиду большого значения в этих мерах предупредительных средств их нельзя назвать принудительными. А вот восстановительные меры – особый вид административного принуждения, так как основанием их применения является нарушение правил⁴.

По мнению Д. В. Осинцева, в качестве критерия систематизации мер административно-правового принуждения следует выделить стадии развития угроз безопасности, в связи с чем к таким мерам относятся:

1) меры выявления угроз безопасности, осуществляемые гласно или негласно, направленные на получение информации о противоправных или иных опасных деяниях и лицах, к ним причастных;

2) меры административно-правового пресечения, направленные на оперативное прекращение совершаемого противоправного или иного опасного деяния, а также предотвращение вызываемых ими последствий;

3) меры административно-правового восстановления нарушенных режимных требований, направленные на устранение последствий опасного деяния, нарушившего публичный порядок, систему управления и руководства;

¹ См. подробнее: *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. М.: Юридическая литература, 1975. С. 69–71; *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 1999. С. 7–8.

² *Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П.* Российское административное право. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 258.

³ *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 1997. С. 278.

⁴ *Бахрах Д. Н.* Административное право. М.: БЕК, 1997. С. 258.

4) меры административной ответственности, применяемые за совершение административных правонарушений, выраженные в применении административных наказаний;

5) меры административно-правового сдерживания, применяемые при нарушении административных правил или административных правонарушений, выраженные в непредоставлении дополнительных правовых статусов (отдельных прав или льгот) разового характера¹.

На наш взгляд, все меры административного принуждения в зависимости от цели применения можно разделить на 5 групп:

- административно-предупредительные меры;
- меры административного пресечения;
- меры административно-процессуального обеспечения,
- меры административной ответственности,
- административно-восстановительные меры.

Меры административного принуждения направлены на предупреждение правонарушений или наступления тех или иных неблагоприятных последствий (например, эпидемии); затем, если правонарушение совершено, их цель – пресечь, прекратить его, и лишь позднее может появиться необходимость наказания правонарушителя. При этом применение административного наказания представляет собой реализацию административной ответственности за совершенное правонарушение, тогда как административные меры предупредительного характера могут применяться и при отсутствии правонарушений (например, личный досмотр пассажиров в аэропортах).

§ 3. Административно-предупредительные меры

Административно-предупредительные меры (меры административного предупреждения) направлены на предупреждение правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной безопасности. Эти меры названы так в силу их ярко выраженной профилактической направленности.

Основанием применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством обстоятельств, как связанных, так и не связанных с действиями человека. Для их применения не требуется факта нарушения правовой нормы, а необходимо наступление особых условий, предусмотренных гипотезой нормы. Это могут быть пожары, наводнения, эпидемии, эпизоотии, аварии и т. п.

¹ См.: *Осинцев Д. В.* Система и виды методов административно-правового воздействия // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 35–41.

Государство, используя административно-предупредительные меры, стремится защитить общественные отношения от возможных нарушений, причинения им того или иного вреда, предотвратить их наступление.

Основными целями применения указанных мер являются обеспечение безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям, предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения, со стороны отдельных категорий субъектов¹.

Основанием применения этих мер может быть предположение о намерении лица совершить противоправное действие, необходимость проверки в силу значимости общественного отношения, угроза общественной или государственной безопасности. Угроза безопасности может наступить, например, в результате нарушения техники безопасности в промышленности, правил перевозки и хранения взрывчатых веществ и др. Она может быть связана и с действием природных факторов: землетрясением, наводнением, снежными заносами и т. п.²

Отмечая общность всех административно-предупредительных мер, нельзя не заметить различий между отдельными превентивными мерами по их непосредственному назначению и характеру правоограничений. По этому критерию среди административно-предупредительных мер можно выделить четыре группы:

1) меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, а нередко и тяжких последствий (например, введение карантина в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией, закрытие участков государственной границы при вспышке опасных инфекционных заболеваний на сопредельной территории и др.);

2) меры, направленные на предупреждение административных правонарушений и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);

3) меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей (например, принудительное медицинское освидетельствование и др.);

4) особую группу составляют так называемые лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых состоит не только

¹ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 44–45.

² Скляров И. А., Мартынов А. В. Проблемы административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в России // Вестник ННГУ. Серия: Право. 2001. № 1. С. 284–289.

в обеспечении общественной безопасности (например, принудительная госпитализация опасных душевнобольных и лиц, больных туберкулезом).

Для мер административно-предупредительного характера характерны следующие признаки:

- отсутствие связи с правонарушением либо наличие опосредованной связи с ним;
- направленность на профилактику возможных негативных последствий;
- применение в административном порядке;
- использование в отношении как конкретного субъекта, так и неограниченного круга лиц;
- регулирование различными нормативными актами, начиная с федеральных законов и заканчивая ведомственными нормативными правовыми актами.

К числу наиболее распространенных мер административно предупредительного характера можно отнести:

Оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов, которое применяется военнослужащими войск национальной гвардии¹ и сотрудниками полиции².

Данная мера может применяться при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий; при проведении мероприятий по предупреждению и пресечению массовых беспорядков, при проведении контртеррористической операции и т. п.

При оцеплении (блокировании) участков местности может быть ограничено или запрещено движение транспорта и пешеходов, если это необходимо для обеспечения безопасности граждан и общественного порядка. При этом гражданам разъясняются наиболее удобные в создавшейся обстановке маршруты передвижения.

Официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения объявляется лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

¹*О войсках национальной гвардии РФ*: Федер. закон от 3 июля 2016 г. (ред. от 11 окт. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (ч. 1).

²*О полиции*: Федер. закон от 7 фев. 2011 г. (ред. от 1 апр. 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7.

Так, например, представители Федеральной службы безопасности вправе выносить официальное предостережение физическим лицам о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности. Основанием применения указанной меры являются достаточные и в обязательном порядке предварительно подтвержденные сведения о конкретных действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений, проявляющиеся вовне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление¹.

Предполетный досмотр пассажиров и багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, проводится с применением технических и специальных средств и (или) ручным (контактным) методом.

Ручной (контактный) метод досмотра проводится при поступлении сообщения о готовящемся захвате либо угоне воздушного судна, выполняющего конкретный рейс или следующего в определенном направлении, а также при отсутствии технических и специальных средств в пункте досмотра. Обнаруженные при досмотре пассажиров и членов экипажа воздушного судна опасные предметы и вещества, находящиеся в свободной продаже, но запрещенные к перевозке на борту воздушных судов, изымаются².

Проверка документов, удостоверяющих личность, может проводиться сотрудниками полиции, если имеются данные, дающие основания подозревать гражданина в совершении преступления или полагать, что он находится в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении.

В соответствии с законодательством отдельные категории работников обязаны периодически проходить *медицинское освидетельствование*. Например, частные детективы должны ежегодно представлять в орган внутренних дел, выдавший лицензию на осуществление частной детективной деятельности, медицинское заключение об отсутствии медицинских противопоказаний к осуществлению частной детективной деятельности.

Специалисты авиационного персонала не реже одного раза в год проходят химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотиков, психотропных веществ и их метаболитов. Такая мера приме-

¹Об объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности: Приказ ФСБ России от 2 нояб. 2010 г. № 544 г. [Электронный ресурс]. URL: magzdb.org.

²Воздушный кодекс РФ. М., 2018.

няется в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с движением поездов и маневровой работой¹.

Лица, страдающие психическими заболеваниями либо больные туберкулезом, могут быть подвергнуты принудительной госпитализации в медицинские учреждения на основании решения суда².

§ 4. Меры административного пресечения

Меры пресечения являются средством защиты общественных отношений от опасности независимо от того, возникла она вследствие правонарушения или иного деяния или события. Наряду с правонарушениями, основанием применения мер административного пресечения может быть совершение объективно-противоправных деяний, а также наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий³.

К целям применения мер административного пресечения относят прекращение неправомерных деяний, ликвидацию противоправных состояний, предупреждение наступления вредных последствий, а также создание условий, обеспечивающих привлечение правонарушителя к ответственности⁴.

Меры пресечения могут применяться для прекращения как административных правонарушений, так и преступлений. Так, соответствующие надзорные органы приостанавливают работы, эксплуатацию машин и механизмов, которые ведутся с нарушением правил и норм безопасности и охраны недр, независимо от того, явилось ли это следствием административного правонарушения или преступления.

Меры административного пресечения являются средством защиты общественных отношений от опасности независимо от того, возникла она вследствие правонарушения или иного деяния или события или нет. Поэтому надзорные органы, например органы санитарно-эпидемиологического надзора, имеют право выносить постановления об уничтожении, переработке или ином использовании продуктов питания, признанных негодными к употреблению. Между тем непригодными продукты могут стать ввиду как правонарушения, так и есте-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федер. закон от 13 июля 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1).

² О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Федер. закон от 2 июля 1992 г. (ред. от 19 июля 2018 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.; О предупреждении распространения туберкулеза в РФ: Федер. закон от 18 июня 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26.

³ См.: Административное право России / под ред. проф. С. А. Старостина. М.: Инфра-М, 2010. С. 252–270.

⁴ См.: Тюрин В. А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 12; Кокорев А. Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

ственных причин. Для применения названной меры принуждения важен сам факт непригодности продуктов, а не ее причины.

Таким образом, основаниями применения мер административного пресечения являются: во-первых, совершение правонарушения и, во-вторых, совершение объективно-противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обуславливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Многообразные меры административного пресечения можно разделить на несколько видов.

В частности, к ним относятся меры:

- применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание и доставление в полицию и др.);

- имущественного и организационного характера, например: изъятие огнестрельного охотничьего оружия, снос самовольно возведенных строений, выдача предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда, приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, отзыв продукции и др.;

- финансового характера: прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, и др.;

- медико-санитарного характера: отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.;

- связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы: приостановление или аннулирование ранее выданных разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, аннулирование вида на жительство иностранного гражданина;

- специального или исключительного назначения: применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников, средств принудительной остановки транспорта и др.

Меры административного пресечения тесно связаны с мерами административной ответственности и нередко предшествуют им, обеспечивая возможность ее фактической реализации. Административное задержание, личный допрос, изъятие вещей и документов позволяют установить личность правонарушителя, составить документы, необходимые для привлечения его к ответственности, сохранить вещественные доказательства по делу, обеспечить исполнение постановления о назначении административного наказания.

Также меры пресечения можно подразделить на:

- меры, направленные на пресечение совершаемых нарушений, ограничение и запрет реализации прав на законных основаниях;
- меры специального пресечения.

К числу мер первой группы можно отнести:

- изъятие предметов и документов;
- задержание физического лица, транспортного средства;
- административный запрет деятельности организации;
- блокировка счета, интернет-сайтов.

Правовое регулирование порядка применения указанных мер весьма многообразно. Например, изъятие как мера пресечения применяется в практике многих органов исполнительной власти. Таможенные органы при осуществлении таможенного контроля вправе изымать товары и документы на них¹, правоохранительные органы при производстве следственных действий наделены полномочиями изымать электронные носители информации и копировать с них информацию², судебные приставы-исполнители вправе изымать имущество должника³. Изъятию могут подлежать оружие и патроны к нему⁴, животные и продукты животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных⁵, незаконно добытые и выловленные водные биоресурсы и орудия незаконной их добычи⁶, незаконно добытые охотничьи ресурсы⁷, нека-

¹О таможенном регулировании в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федер. закон от 3 авг. 2018 г. (ред. от 28 нояб. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2018. №32 (ч. 1). Ст. 5082.

²Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 дек. 2001 г. (ред. от 1 апр. 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

³Об исполнительном производстве: Федер. закон от 2 окт. 2007 г. (ред. от 6 марта 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

⁴Об оружии: Федер. закон от 13 дек. 1996 г. (ред. от 3 авг. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

⁵О ветеринарии: Закон РФ от 14 мая 1993 г. (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

⁶О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: Федер. закон от 20 дек. 2004 г. (ред. от 6 марта 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

⁷Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федер. закон от 24 июля 2009 г. (ред. от 3 авг. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

чественные и опасные пищевые продукты¹, недействительные документы, удостоверяющие личность гражданина², орудия и предметы совершенного административного правонарушения, иные предметы и документы в соответствии с законодательством. В каждом случае изъятия предметов и документов должностные лица органов исполнительной власти оформляют соответствующие документы (протоколы, акты, постановления) с соблюдением установленной процедуры.

В правоприменительной практике налоговых органов применяется такая мера, как приостановление операций по счетам в банках, а также переводов электронных денежных средств организаций и индивидуальных предпринимателей³.

Судебный пристав-исполнитель в соответствии с законом «О судебных приставах» вправе:

- арестовывать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество;
- налагать арест на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, в размере, указанном в законодательстве⁴.

К мерам специального пресечения можно отнести применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Основания и порядок применения данных мер четко регламентирован законодательством.

Физическая сила, в том числе боевые приемы борьбы, может быть применена сотрудниками полиции в том случае, когда несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей. В соответствии с законом «О полиции» предусмотрено, что физическая сила применяется:

- для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;

¹О качестве и безопасности пищевых продуктов: Федер. закон от 2 янв. 2000 г. (ред. от 23 апр. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

²О порядке выезда из РФ и въезда в РФ: Федер. закон от 15 авг. 1996 г. (ред. от 11 окт. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

³Налоговый кодекс РФ (ч. 1). М.: Кодекс, 2018.

⁴О судебных приставах: Федер. закон от 21 июля 1997 г. (ред. от 29 дек. 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

– преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции, а также во всех случаях, когда разрешено применять специальные средства и оружие¹.

Наряду с сотрудниками полиции, правом применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, наделены судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов², а также представители иных органов, в функциональные обязанности которых входит решение охранительных задач, например уголовно-исполнительные инспекции в местах лишения свободы.

Применение специальных средств. Основания и порядок применения специальных средств характеризуются также правовой регламентацией с четко обозначенным кругом уполномоченных органов исполнительной власти (сотрудники полиции, национальной гвардии, судебные приставы и др.).

Так, например, сотрудники полиции вправе применять такие специальные средства, как палки резиновые, специальные газовые средства, световые и акустические специальные средства, средства принудительной остановки транспорта, средства сковывания движения, водометы, бронемашины, средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия, служебных животных и др. Специальные средства, находящиеся в арсенале сотрудников полиции, могут применяться только в случаях, закрепленных в ст. 21 закона «О полиции», например, с целью:

- отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;
- освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений;
- пресечения преступления или административного правонарушения, сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- задержания, если лицо застигнуто при совершении преступления и пытается скрыться, а также в случае, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке.

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления,

¹*О полиции:* Федер. закон от 7 фев. 2011 г. (ред. от 1 апр. 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

²*О судебных приставах:* Федер. закон от 21 июля 1997 г. (ред. от 29 дек. 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Запрещено также применять указанные средства при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, если при этом не нарушены общественный порядок, работа транспорта и организаций.

Представители правоохранительных органов в качестве меры административного пресечения наделены правом *применения оружия*. Так, сотрудники полиции могут реализовать данное право с целью:

- защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;
- пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, находящимися на вооружении полиции;
- освобождения заложников;
- задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;
- отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;
- пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц;
- остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан;
- обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции;
- разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения;
- производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх.

Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.

Судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов также могут применять огнестрельное оружие с целью:

- отражения нападения на судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей, а также на граждан и судебных приставов, когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности;
- пресечения попытки завладения оружием или специальными средствами;
- отражения группового или вооруженного нападения на суд и судебные помещения, а также на здания, помещения Федеральной службы судебных приставов;
- пресечения побега из-под стражи, а также пресечения попыток насильственного освобождения лиц, содержащихся под стражей.

Таким образом, можно определить признаки мер административного пресечения:

- основанием применения данных мер является нарушение правил, установленных законодательством;
- меры применяются представителями органов административной власти;
- меры используются в отношении конкретного субъекта – правонарушителя; в качестве исключения здесь можно назвать применение принудительных средств для пресечения массовых беспорядков: под действие таких средств могут попасть как нарушители общественного порядка, так и лица, непричастные к правонарушениям;
- основания, виды и порядок применения мер устанавливаются многочисленными нормативными актами: как законами, так и подзаконными актами, в том числе ведомственного характера.

§ 5. Меры административно-процессуального обеспечения

В теории и практике применения административного законодательства существует проблема разграничения категорий «меры административного пресечения» и «меры процессуального обеспечения». Это обусловлено двойственной природой некоторых мер. Так, административное задержание граждан в за-

висимости от целей применения может рассматриваться и как мера пресечения и как обеспечительная мера. Такую же природу имеют временный запрет деятельности, изъятие вещей и документов и некоторые другие меры.

Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 27.1) предусмотрена возможность применения *принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях*. Они применяются в целях пресечения административных правонарушений в случаях, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Таким образом, речь идет в данном случае о мерах административного принуждения процессуального характера или мерах административно-процессуального обеспечения¹.

Для мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении характерно то, что они:

- применяются только в связи с административным правонарушением (как в процессе совершения, так и после его совершения);
- регулируются большим количеством подзаконных актов и ведомственных приказов (доставление, освидетельствование);
- применяются только специально уполномоченными на это лицами (исчерпывающий перечень закреплен в КоАП РФ);
- носят принудительный характер и уже в силу этого ограничивают права и законные интересы граждан и юридических лиц;
- фактически направлены на обнаружение, закрепление и использование доказательств по делу, т. е. обеспечивают нормальный ход производства по делам об административных правонарушениях;
- всегда облечены в процессуальные рамки, являются процессуальными действиями;
- выход за рамки процессуальных сроков при их применении недопустим;
- в случае их незаконного применения причиненный вред подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

В соответствии с гл. 27 КоАП РФ к мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении относятся доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуаль-

¹ Данную группу мер именуют также мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. См.: Телегин А. С. Меры административно процессуального принуждения: некоторые вопросы применения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 60–67.

ному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, задержание судна, доставленного в порт РФ, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, арест судна, доставленного в порт РФ, привод, временный запрет деятельности, залог за арестованное судно, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному административному выдворению за пределы РФ, арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

§ 6. Меры административной ответственности (административные наказания)

Признаки мер административной ответственности:

- меры устанавливаются за конкретные административные правонарушения только КоАП РФ или законом субъекта Федерации;
- меры применяются к физическим и юридическим лицам;
- меры назначаются в судебном и административном порядке;
- меры реализуются по строго установленным процессуальным правилам.

Правовую основу их применения составляет гл. 3 КоАП РФ, а само понятие административного наказания используется в различных значениях:

- 1) как реакция государства на совершенное административное правонарушение;
- 2) как мера ответственности за административное правонарушение;
- 3) как санкция за совершение административных проступков или как применение государством предусмотренных в административно-правовой норме карательных (штрафных) санкций к правонарушителям;
- 4) как выражение отрицательной оценки государством совершенного правонарушения и самого правонарушителя;
- 5) как кара, т. е. причинение виновному в совершении административного правонарушения определенных страданий, лишений и т. д.;
- 6) как вид административного принуждения или принудительная мера государственного воздействия на нарушителя соответствующих административных правил и т. д.

Административное наказание – это установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, применяе-

мая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ).

Административные наказания существенно отличаются от иных мер принуждения прежде всего своей функционально-целевой направленностью. Только административное наказание является установленной государством мерой ответственности за административное правонарушение, только оно содержит итоговую юридическую оценку противоправного деяния нарушителя.

Перечень административных наказаний предусмотрен ст. 3.2 КоАП РФ и расширительному толкованию не подлежит.

§ 7. Административно-восстановительные меры

В системе мер административного принуждения можно выделить также *административно-восстановительные меры*, направленные на восстановление ранее существующего (до правонарушения) правомерного состояния. Общей целью применения данных мер является восстановление нарушенного права.

Следует отметить, что административно-восстановительные меры близки по характеру к мерам пресечения, но по определенным признакам эти меры заслуживают самостоятельного статуса.

Признаки административно-восстановительных мер:

- применяются в связи с совершением неправомерных действий, повлекших причинение ущерба, нарушение права;
- назначаются как в административном, так и в судебном порядке;
- применяются к конкретным субъектам, физическим и юридическим лицам;
- состоят в обязанности виновного лица возместить причиненный ущерб, восстановить нарушенное право;
- предполагают добровольный порядок восстановления права, возмещения вреда.

Среди мер административного восстановления выделяют такие, как снос самовольно возведенных строений, выселение из самовольно занятых помещений, взыскание незаконно полученных денежных сумм, пени, взыскание недоимки, возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением¹. Также к мерам административного восстановления можно отнести возложение судьей на лицо, виновное в нарушении законодательства об обороте наркотиков, обязанности пройти лечение, медицинскую или социальную реабилитацию (п. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ). Лечение и реабилитация направлены на

¹ См., например: Макарейко Н. В., Никифоров М. В., Скляр И. А. Административное принуждение в России: учебное пособие / под ред. проф. И. А. Склярова. Н. Новгород, 2002. С. 131–144; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 515–516.

восстановление здоровья, т. е. правомерного положения вещей, существовавшего до нарушения правил, – потребления наркотических средств.

Указанная обязанность может быть возложена только на лицо, которое в установленном порядке признано больным наркоманией, что должно быть подтверждено документом соответствующего медицинского учреждения наркологического профиля. В других случаях при установлении факта потребления наркотического средства лицу, привлеченному к административной ответственности, целесообразно назначить прохождение диагностики, по результатам которой могут быть проведены профилактические мероприятия, лечение от наркомании, медицинская или социальная реабилитация.

Выбор конкретной меры антинаркотической направленности зависит от характера совершенного правонарушения, характеристики личности правонарушителя и других обстоятельств дела. Уклонение от прохождения названных процедур лицом, которому они назначены, влечет административную ответственность по ст. 6.9.1 КоАП РФ.

Глава 11. Административно-процессуальная деятельность органов исполнительной власти

§ 1. Понятие и виды административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти

Административный процесс – это вид юридического процесса. В деятельности органов исполнительной власти административный процесс представлен как управленческий процесс, включающий в себя комплекс административных производств, каждое из которых осуществляется уполномоченным кругом должностных лиц органов государственной власти посредством реализации возложенных на них полномочий в установленном законом порядке.

В юридической литературе существует множество подходов к определению понятия «административный процесс». По мнению Н. Г. Салищевой, административный процесс – это регламентированная законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящихся между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения. При этом административное производство, по мнению автора, определяется как процесс применения административно-правовых норм, как процесс деятельности исполнительных и распорядительных органов¹. Другие ученые полагают, что административный процесс может рассматриваться в широком смысле, включая в себя правоустановительную и правоприменительную деятельность.

Особое внимание уделяется административно-юрисдикционному процессу, который предназначен для разрешения споров². Некоторые авторы рассматривают административный процесс как властную деятельность публичной администрации, осуществляемую в рамках административно-процессуальной формы и состоящую в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов³. Таким образом, акцентируется внимание на трех видах административного процесса: административно-правотворческом, административно-правонаделительном (оперативно-распорядительном) и административно-юрисдикционном. Также вполне обоснованно речь идет о том, что административное производство является частью административного процесса, с чем нельзя не согласиться. При этом административный процесс, находясь в одном ряду с такими видами юридического процесса, как уголовный, гражданский, законодательный, бюджетный, направлен на решение определенных

¹Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1984. С. 12–17.

²Алехин А. П., Кармалицкий А. А., Козлов Ю. М.. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, Теис, 1996. С. 300–314.

³Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.. Административное право. М.: Норма, 2004. С. 546–549.

управленческих дел и достижение юридических результатов и представляет собой разновидность властной деятельности субъектов исполнительной власти¹.

По мнению Ю. А. Тихомирова, административный процесс предназначен для реализации статуса всех субъектов административного права, который обладает следующими признаками: участие в процессе одного или нескольких органов исполнительной власти, органов управления, рассмотрение дел, относящихся к кругу полномочий управленческих органов и их должностных лиц, участие в процессе граждан и юридических лиц как инициаторов процесса, наличие стадий процесса (подача иска, заявления, жалобы, сбор и оценка документальной информации, заслушивание споров, принятие решений, исполнение решений), юридическая формализация процесса и его стадий в специальных правовых актах².

Отдельные ученые в структуре административного процесса выделяют два вида процесса: «исполнительный административный процесс, осуществляемый в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности Российского государства органами и должностными лицами публичной администрации, иными административно-публичными органами и организациями в целях первичного полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел» и «судебный административный процесс, осуществляемый в сфере административно-охранительной деятельности Российского государства судами в рамках рассмотрения судебно-административных дел, в целях продолжения и завершения разрешения административных дел, возбужденных либо возбужденных и частично или полностью разрешенных органами и должностными лицами публичной администрации, иными административно-публичными органами, должностными лицами и организациями по рассмотренным ими административным делам решений.»³.

Рассматривая административный процесс в широком аспекте, его можно разделить на два основных вида. Это административно-правотворческий и административно-правоприменительный процессы. Каждому из них свойственна своя специфика и совокупность входящих в их структуру административных производств.

Административно-правотворческий процесс может быть поделен на два подвиды: внесударственный и внутригосударственный. Для каждого из них характерны такие административные производства, как производство по заключению административных договоров, а также производство по заключению

¹ Бахрах Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1996. С. 153–156.

² Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 733–742.

³ Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России. М.: Юрайт, 2018. Ч. 1. С. 25–28.

соглашений о взаимодействии и сотрудничестве. Для внутригосударственного административно-правотворческого процесса также характерно наличие производств по разработке и принятию нормативно-правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, высших должностных лиц субъектов РФ, а также ведомственных приказов органов исполнительной власти.

Административно-правоприменительный процесс может быть разделен на два подвида: административно-регулятивный и административно-охранительный (юрисдикционный). Для каждого из них характерно наличие внутриведомственных и вневедомственных административных производств. Например, административно-регулятивному процессу свойственны такие виды административных производств, как:

1. Внутриведомственные производства, осуществление которых направлено как на реализацию позитивного права должностных лиц органов исполнительной власти и связано с прохождением государственной службы (производства по применению мер поощрения, присвоению квалификационных званий, перемещению на вышестоящую и равнозначную должность и др.), так и на проведение контрольно-надзорных мероприятий (производства по проведению инспекторских проверок, служебных проверок и др.).

2. Вневедомственные производства, осуществление которых направлено на реализацию прав граждан и юридических лиц, имеющих право на обращение в органы исполнительной власти (например, производства по регистрации прав на движимое и недвижимое имущество, актов записи гражданского состояния, лицензионно-разрешительные производства и др.), а также на реализацию органами исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий в соответствующей сфере государственного управления (производства по осуществлению налоговых, таможенных проверок и др.).

По результатам осуществления данных видов административно-регулятивных производств при выявлении фактов нарушения законодательства могут применяться административно-охранительные производства, связанные с привлечением к соответствующему виду юридической ответственности.

Для административно-охранительного (юрисдикционного) производства характерно наличие таких видов производств, как производства по привлечению к дисциплинарной, налоговой, административной ответственности, по применению мер процессуального принуждения по различным категориям дел.

Таким образом, административно-процессуальная деятельность органов исполнительной власти представляет собой совокупность административных производств, осуществляемых органами исполнительной власти в ходе правотворческой и правоприменительной деятельности регулятивного и охранитель-

ного (юрисдикционного) характера при реализации полномочий в различных сферах государственного управления.

Для каждого административного производства характерно наличие следующих признаков:

1. Порядка осуществления административного производства и круга уполномоченных должностных лиц органов исполнительной власти, который регламентирован на законодательном уровне либо посредством ведомственных нормативно-правовых актов.

2. Внутренней логической структуры, которая включает в себя:

– фактические и юридические основания для возникновения административного производства (например, при осуществлении производства по делам о выдаче правоустанавливающего документа (паспорта гражданина) фактическим основанием является факт достижения возраста 14 лет, необходимый для получения паспорта, а юридическим основанием – обращение с заявлением в миграционную службу отдела полиции вместе с необходимым перечнем установленных документов);

– алгоритм последовательно совершаемых управленческих действий должностных лиц органов исполнительной власти, который характеризуется их упорядочением по стадиям, каждая из которых включает в себя управленческие этапы (например, для производства по делу об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ характерно наличие таких стадий, как возбуждение дела об административном правонарушении и административное расследование, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр вынесенного по делу постановления, исполнение административных наказаний);

– сроки выполнения управленческих действий, например 30 дней для рассмотрения обращений граждан. В некоторых случаях важен вопрос соблюдения должностным лицом сроков давности при реализации административного производства. Например, в производстве по делу об административном правонарушении истечение сроков давности назначения и исполнения административного наказания в конкретной ситуации является законным основанием для прекращения данного административного производства и означает невозможность выполнения каких-либо процессуальных действий со стороны должностного лица органа государственной власти, а нарушение сроков влечет за собой отмену управленческих решений;

– результат каждого административного производства, который представляет собой принятие управленческого решения (например, издание ведомственного приказа, вынесение постановления по делу об административном правонарушении, принятие решения по жалобе, выдача разрешения, лицензии и др.);

– различную смысловую нагрузку, которую управленческие решения могут содержать в зависимости от вида административного производства (предоставлять правоустанавливающие документы, информацию, сведения из реестров, кадастров, учетов, запрещать, ограничивать в реализации прав, предъявлять требования на законных основаниях выполнить какие-либо действия, например оплатить административный штраф или устранить причины и условия, способствующие совершению проступка, и др.);

– управленческие решения, которые, как правило, подлежат обязательному документальному оформлению, доводятся до сведения адреса надлежащим образом в соответствии с требованиями закона. Невыполнение управленческого решения органа исполнительной власти влечет за собой правовые последствия в виде привлечения к юридической ответственности, например к административной ответственности за невыполнение предписаний органа исполнительной власти, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия в соответствующей сфере государственного управления;

– нормативно урегулированные фактические и юридические основания для прекращения административного производства. Например, регистрационное административное производство, осуществляемое органами ЗАГС, подлежит прекращению по факту смерти физического лица путем выдачи свидетельства, исключения из реестра зарегистрированных браков.

Вместе с тем необходимо отметить, что административные производства, осуществляемые органами исполнительной власти, тесно взаимосвязаны. Так, например, результат осуществления правотворческих административных производств является основанием для возникновения правоприменительных административных производств. По результатам осуществления регулятивных административных производств возникает необходимость в осуществлении контрольно-надзорных, а при необходимости – в охранительных административных производств. Например, предоставление лицензии или регистрация гражданина в качестве индивидуального предпринимателя является основанием для возникновения контрольно-надзорного производства, а при выявлении нарушений – охранительного производства, т. е. производства по делам об административных правонарушениях и др.

По результатам контрольно-надзорного административного производства может также возникнуть необходимость в осуществлении поощрительного или охранительного производства по применению мер административного принуждения и привлечению к юридической ответственности.

При реализации органом исполнительной власти любого вида административного производства правоприменительного регулятивного характера может возникнуть административный спор. При этом возникает необходимость в

административном судопроизводстве, осуществляемом в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ.

Стоит отметить, что в административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти существует такое управленческое явление, как должностное усмотрение, когда в ситуации правового пробела при отсутствии конкретизации тех или иных норм должностные лица органов исполнительной власти принимают при осуществлении административных производств управленческие решения по своему внутреннему убеждению. В этом случае при разрешении возникающих на практике административных споров между органами исполнительной власти, с одной стороны, и гражданами, организациями, с другой стороны, орган, уполномоченный разрешать спорную ситуацию, не может руководствоваться нормой закона при оценке законности принятого управленческого решения либо властного действия, а вынужден по аналогии применять свое должностное усмотрение. А гражданам и организациям при обжаловании управленческого решения либо действия в данной ситуации приходится уповать на нормы морали, обычаи делового оборота в ситуации правового пробела.

§ 2. Административно-правотворческий процесс в деятельности органов исполнительной власти

Административно-правотворческий процесс в деятельности органов исполнительной власти — это совокупность административных производств, направленных на нормативное регулирование в различных сферах государственного управления путем издания нормативно-правовых актов управления и заключения административных договоров (соглашений).

К числу административных производств данного вида процесса можно отнести административные производства по изданию нормативно-правовых актов управления и административные производства по заключению административных договоров (соглашений). Административные производства по изданию нормативно-правовых актов управления применяются органами исполнительной власти на внутригосударственном уровне и характерны для деятельности федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц на федеральном и региональном уровне.

Порядок осуществления административного производства по изданию нормативно-правовых актов управления в деятельности федеральных органов исполнительной власти устанавливается Правительством РФ¹ и включает в себя стадии подготовки и государственной регистрации в Минюсте России. При

¹Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13 авг. 1997 г. (ред. от 31 окт. 2018 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33.

этом установлено, что подготовка нормативно-правового акта осуществляется на основании законов исключительно федеральными органами исполнительной власти в соответствии с утвержденным ежегодным планом и включает в себя комплекс последовательных действий, которые выполняются на нескольких этапах: изготовление проекта нормативно-правового акта, согласование, издание нормативного правового акта в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя такие этапы, как проведение правовой экспертизы соответствия этого акта законодательству РФ, проведение антикоррупционной экспертизы акта, принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта, присвоение регистрационного номера, занесение в государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Для каждого этапа предусмотрены соответствующие сроки и порядок осуществления действий. В целях конкретизации указанной процедуры органами исполнительной власти разработаны специальные административные регламенты¹.

Административные производства по заключению административных (управленческих) договоров (соглашений) применяются органами исполнительной власти не только на внутригосударственном, но и на международном межгосударственном уровне.

Порядок заключения административных договоров и соглашений в деятельности органов исполнительной власти также регламентирован² и включает в себя комплекс последовательно осуществляемых стадий. Так, в деятельности Министерства природы РФ можно выделить три вида административных производств по заключению договоров аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности: производство, осуществляемое по результатам конкурса, производство, осуществляемое по результатам аукциона, производство, осуществляемое без проведения торгов, – каждое из которых имеет свою специфику. Тем не менее для всех из них характерно наличие стадий подготовки и заключения договора. На каждой стадии должны быть соблюдены установленные законом сроки. Например, не допускается подписание договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, договора купли-продажи лесных насаждений, заключаемого по результатам аукциона ранее чем через 10 дней со дня размещения информации о результатах аукциона на официальном сайте торгов.

¹ О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе: Приказ ФТС России от 1 дек. 2016 г. № 2266. Документ опубликован не был.

² Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности: Приказ Минприроды России от 28 окт. 2015 г. № 445.

Административные договоры (соглашения) могут быть двусторонними и носить межведомственный и межгосударственный многосторонний характер. По результатам осуществления административных производств по заключению административных договоров (соглашений) реализуются исполнительные и контрольно-надзорные административные производства.

§ 3. Правоприменительный регулятивный административный процесс в деятельности органов исполнительной власти

Правоприменительный административный процесс в деятельности органов исполнительной власти – это совокупность административных производств, направленных на регулирование и охрану правоотношений, возникающих в различных сферах государственного управления. Подвидами данного вида административного процесса являются административно-регулятивный и административно-охранительный (юрисдикционный) процессы.

Административно-регулятивный процесс представляет собой совокупность административных производств, осуществляемых для принятия управленческих решений в целях регулирования правоотношений внутриведомственного и вневедомственного характера. Регулятивный административный процесс можно разделить на *внутриведомственный* (принятие управленческих решений для регулирования правоотношений, возникающих в процессе внутриведомственного соподчинения в целях надлежащей организации и обеспечения функционирования деятельности органа исполнительной власти) и *вневедомственный* (принятие управленческих решений, направленных на реализацию административно-правового статуса субъектов государственного управления). Каждый из них включает ряд соответствующих административных производств.

К числу внутриведомственных регулятивных административных производств можно отнести:

- кадровые административные производства по делам о применении мер поощрения, а также о проведении аттестации, ротации государственных служащих, присвоения классных чинов и др.;

- производства по организации и ведению документооборота, в том числе производство по работе с документами «для служебного пользования»¹ или с грифом «секретно», «совершенно секретно» и др.

К числу вневедомственных регулятивных административных производств можно отнести:

¹Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 (ред. от 26 апр. 2016 г.)// Собрание законодательства РФ. 2009. № 2.

– контрольно-надзорные производства (например, по делам о проведении проверок и ревизий, по контролю за деятельностью саморегулируемых организаций, а также производства по делам о проведении налоговых и таможенных проверок, производства по проведению проверок соблюдения бюджетного¹, трудового² законодательства и др.);

– производства по делам о применении мер поощрения (например, по делам о присуждении государственных наград, почетных званий³ и др.);

– правонаделительные (правоустанавливающие) административные производства (например, лицензионные, разрешительные, регистрационные или по делам о сертификации и об аккредитации, ведению учетов, кадастров, реестров и др.).

Для каждого из перечисленных категорий административных производств в зависимости от специфики правовой регламентации функциональных полномочий и направлений государственного управления характерны соответствующие подвиды производств. Например, в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴ предусмотрено более 50 видов деятельности (например, частная детективная (сыскная) деятельность, заготовка, хранение, переработка и реализация лома черных металлов, цветных металлов и др.), подлежащих лицензированию, по каждому из которых осуществляется данное производство.

Порядок осуществления лицензионного производства включает в себя следующие стадии: проверку представленного заявления на получение лицензии, рассмотрение заявления и ведение лицензионного дела, принятие решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии. Решение лицензирующим органом исполнительной власти принимается в срок, не превышающий 45 рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии. По результатам осуществления лицензионного производства возникает необходимость в осуществлении лицензионного контроля.

Разрешительные производства характеризуются тем, что органы исполнительной власти предоставляют гражданам и юридическим лицам такие правонаделительные (правоустанавливающие) документы, как разрешения (например, разрешение на работу, выдаваемое миграционным подразделением органа внутренних дел иностранному гражданину, или разрешение гражданам

¹ О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: Указ Президента РФ от 2 фев. 2016 г. № 41 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 6.

² Трудовой кодекс РФ. М.: Кодекс, 2018.

³ О мерах по совершенствованию государственной наградной системы РФ: Указ Президента РФ от 7 сен. 2010 г. (ред. от 15 сен. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 37.

⁴ О лицензировании отдельных видов деятельности: Федер. закон от 4 мая 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19.

на хранение оружия самообороны, разрешение на проведение митингов, шествий, демонстраций и пикетирования и др.).

Регистрационные административные производства также могут быть подразделены на виды в зависимости от видов регистрационной деятельности органов исполнительной власти. Например, к их числу можно отнести административные производства, в ходе осуществления которых регистрации подлежат акты гражданского состояния (регистрация браков, фактов рождения, смерти и др.)¹, недвижимость, права на недвижимое имущество и сделки с ним, транспортные средства, индивидуальные предприниматели и юридические лица и др. При осуществлении каждого из них уполномоченные органы исполнительной власти обязаны соблюдать регламентированный порядок, сроки и виды принимаемых управленческих решений;

– особые (специальные) режимные административные производства (например, по обеспечению таких режимов, как режим военного положения, чрезвычайного положения, государственной тайны, закрытого административно-территориального образования и др.).

При осуществлении каждого из них органы исполнительной власти руководствуются нормами действующего законодательства и административными регламентами².

§ 4. Административно-юрисдикционный процесс в деятельности органов исполнительной власти

Административно-юрисдикционный процесс в деятельности органа исполнительной власти – совокупность административных производств, направленных на охрану правоотношений, возникающих в различных сферах управленческой деятельности, а также на разрешение административных споров, возникающих между органом исполнительной власти и гражданами, юридическими лицами.

Данный вид административно-процессуальной деятельности можно разделить два подвида: внутриведомственный и вневедомственный. К внутриведомственному административно-юрисдикционному процессу можно отнести дисциплинарное производство.

Для вневедомственного административно-юрисдикционного процесса характерно наличие таких производств, как охранительные (применяются в целях

¹ *Об актах гражданского состояния*: Федер. закон от 15 нояб. 1997 г. (ред. от 27 дек. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47.

² См., например: *О военном положении*: Федер. закон от 30 янв. 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5; *Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан РФ к государственной тайне*: утв. Постановлением Правительства РФ от 6 фев. 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 7.

привлечения к юридической ответственности) и производства по административным спорам, которые, в свою очередь, могут быть разделены на досудебные (порядок разрешения управленческих споров путем рассмотрения обращений (жалоб, заявлений) граждан и юридических лиц в органах исполнительной власти и прокуратуры) и судебные (административное судопроизводство по административным спорам, в которых орган исполнительной власти выступает в качестве административного ответчика по административным делам).

К числу охранительных административных производств можно отнести производство по делам об административных правонарушениях и производство по делам о налоговых нарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях. Фактическим основанием для осуществления данного производства является совершение административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ или законом субъекта об административных правонарушениях. Для него характерно последовательное осуществление процессуальных действий: возбуждение дела об административном правонарушении и административное расследование, рассмотрение и пересмотр дел об административных правонарушениях, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

В зависимости от органов, уполномоченных осуществлять данное производство, можно выделить производство, осуществляемое органами исполнительной власти; и производство, осуществляемое в судебном порядке. При этом распределение компетенции между мировыми судьями, районными, военными и арбитражными судами осуществляется в зависимости от категории дел об административных правонарушениях. Вместе с тем в зависимости от вида судебного органа существует специфика осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Так, арбитражные суды уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в сфере экономики, перечень которых предусмотрен в ст. 23.1 КоАП РФ. При этом они руководствуются положениями гл. 25 АПК РФ¹, соблюдая общие требования, предусмотренные в КоАП РФ.

В зависимости от процедуры разбирательства можно выделить *упрощенное*, когда наказание (предупреждение или административный штраф) назначается на месте совершения проступка без составления протокола об административном правонарушении, и *обычное*, которое характеризуется последовательным совершением всех процессуальных действий: от сбора доказательств и составления протокола об административном правонарушении до рассмотрения дела и исполнения административного наказания.

¹Арбитражный процессуальный кодекс РФ. М.: Кодекс, 2018.

При осуществлении производства по делам о налоговых нарушениях налоговые органы также совершают ряд последовательных действий: сбор доказательств совершения налогового правонарушения составления акта, рассмотрение дела о налоговом правонарушении и вынесение решения по делу, пересмотр решения по делу, исполнение решения по делу¹. Данное производство является, как правило, следствием проведения налоговой проверки.

Для административного судопроизводства по административным спорам характерно наличие производств, порядок осуществления которых регламентирован Кодексом административного судопроизводства РФ. К их числу относятся производства в суде первой инстанции (производство по административным делам о вынесении судебного приказа, производство по административному иску), производства в суде апелляционной, кассационной и надзорной инстанции, производства по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, в том числе производства по отдельным категориям административных дел. К числу производств по отдельным категориям дел относятся:

- производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

- производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

- производство по административным делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ;

- производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;

- производство по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости;

- производство по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;

- производство по делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лица-

¹Налоговый кодекс РФ. М.: Кодекс, 2019.

ми, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису;

- производство по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

- производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

- производство по делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

- производство по делам о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

- производство по административным делам о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни;

- производство по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций.

Основанием для возникновения названных производств является административное исковое заявление. Для осуществления административного судопроизводства необходимо соблюдение процедуры судебного разбирательства и процессуальных сроков. Для каждого из них характерно наличие следующих процессуальных стадий: предъявление административного искового заявления, подготовка административного дела к судебному разбирательству, судебное разбирательство, принятие решения по административному исковому заявлению, вступление в законную силу решения суда, исполнение решения суда.

Каждая стадия представляет собой совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий. Например, для судебного разбирательства характерно совершение таких действий, как открытие судебного заседания, проверка явки участников судебного разбирательства, объявление состава суда и разъяснение права самоотвода и отвода, начало рассмотрения административного дела по существу, исследование доказательств, окончание рассмотрения административного дела по существу, удаление суда для принятия решения; принятие решения суда, объявление решения суда.

В ходе осуществления административного судопроизводства предусмотрено применение мер процессуального принуждения (ограничение выступле-

ния участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова, предупреждение, удаление из зала судебного заседания, привод, обязательство о явке, судебный штраф). При этом предусмотрен особый порядок применения каждой из этих мер.

Характерной особенностью участия органов исполнительной власти в административном судопроизводстве является то, что они по административному делу являются стороной ответчика, а предметом судебного разбирательства по такому делу являются управленческие решения, действия либо бездействие должностных лиц данных органов. Кроме того, вследствие признания факта неправомерности осуществления органами исполнительной власти управленческих полномочий на основании решений суда могут возникнуть административные производства восстановительного характера, связанные с возмещением причиненного имущественного и морального вреда, восстановлением нарушенных прав граждан и юридических лиц. Например, в случае признания незаконности административного задержания транспортного средства и причинения имущественного вреда владельцам вред подлежит возмещению из казны государства, исполнительное производство реализуется на основании решения суда органом исполнительной власти (Федеральное казначейство РФ).

Восстановительные административные производства также могут возникнуть по результатам принятия решений по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях и в случае оспаривания решений о привлечении к налоговой ответственности, когда речь идет о признании факта неправомерности принятых юрисдикционных решений. Например, в случае отмены назначенных административных и налоговых штрафов возникает производство восстановительного характера по возврату взысканных у граждан и юридических лиц денежных средств. Данное производство также осуществляется непосредственно органами исполнительной власти.

Глава 12. Административно-правовые режимы

§ 1. Понятие, признаки, структура и классификация административно-правовых режимов

Административно-правовой режим является одним из базовых институтов административного права. Административно-правовой режим прежде всего является разновидностью правового режима. Термин «режим» (от лат. *regimen*) довольно многогранен. Под ним понимается метод управления, совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели, распорядок дел, действий, условия деятельности, работы, государственный строй¹.

Правовой режим как категория является достаточно широким юридическим понятием, включающим в себя определенный юридический инструментарий, комплекс правовых средств, направленных на обеспечение законности и правопорядка, механизм правового регулирования и т. д. Вместе с тем не стоит отождествлять такие категории, как административно-правовой режим и административно-правовое регулирование.

Административно-правовой режим – особый вид (порядок) административно-правового регулирования управленческой деятельности, прав и обязанностей субъектов и процедур деятельности. Его специфика проявляется в комплексе мер, закрепляемых в регулятивных нормах, устанавливающих специальные правила поведения, правовые стимулы, правоограничения (запреты, предписания, преференции и т. д.), специальные статутные нормы (предоставляющие субъектам специальные права и возлагающие на них особые обязанности), а также в особых охранительных нормах (предназначенных для обеспечения правопорядка и контроля)². Когда цели общего административного регулирования не могут быть достигнуты в режиме повседневного (обычного) порядка исполнительной власти, вводятся административно-правовые режимы.

Основаниями для установления административно-правового режима выступают экстраординарные ситуации социального и природно-техногенного характера, создание объекта – носителя специального административно-правового режима (образование заповедника, создание пункта пропуска через государственную границу), возникновение иных факторов, требующих режимного регулирования.

Административно-правовой режим достигается с помощью таких средств, как:

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 696.

² Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110.

– дополнительные запреты и обязанности, причем режим не просто ограничивает какое-либо поведение, а предусматривает превентивный контроль за исполнением этих требований;

– специальные административные меры, направленные на установление и поддержание режимных правил: государственная экспертиза, государственный мониторинг, государственная регистрация, лицензирование;

– разрешительный способ реализации прав и свобод, осуществления хозяйственной деятельности, предполагающий предварительное обращение с просьбой предоставить возможность осуществить те или иные права;

– система контроля и надзора за выполнением режимных требований физическими, юридическими лицами, а также должностными лицами;

– организационно-техническое обеспечение установленных режимных правил, позволяющее эффективно предупреждать, выявлять и пресекать их нарушения. К таким мерам можно отнести использование транспортных средств, связи, специального оборудования, предназначенного для досмотра, осмотра местности и т. п.

Административно-правовой режим характеризуется следующими признаками:

– устанавливается и обеспечивается государством;

– вводится в целях упорядочения определенной деятельности, недопущения отклонений от установленного в этих интересах порядка деятельности, выявления факторов, способных причинить ущерб охраняемым интересам, предупреждения и пресечения действий лиц, нарушающих режимные требования или склонных к их нарушению, и др.

Административно-правовые режимы, с одной стороны, предоставляют возможность органам власти эффективно действовать в различных социальных ситуациях, обеспечивая реальное выполнение ими своих функций по охране и защите, с другой – являются важнейшим правовым средством обеспечения правосубъектности граждан и организаций. Они делают «прозрачными» применяемые административные меры, заранее информируют участников о возможных санкциях, ограничивают импровизацию и расширяют свободное усмотрение должностных лиц при выборе средств принудительного воздействия¹.

– созданием специальных органов управления;

– изданием специальных правовых актов;

– применением усиленных мер охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

– возникновением особых правоотношений.

¹Балтовский А. А. Специальные административно-правовые режимы в системе административного права. М.: Норма, 2009. С. 65.

Специальные административно-правовые режимы могут быть классифицированы по различным основаниям. В зависимости от подведомственности они подразделяются на три группы:

- федеральные режимы, устанавливаемые и регулируемые федеральными органами государственной власти;
- региональные режимы, устанавливаемые органами государственной власти субъектов РФ;
- местные режимы, устанавливаемые органами местного самоуправления на территории муниципальных образований¹.

Некоторые режимы могут входить во все названные группы. Например, режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, режимы особо охраняемых природных территорий могут вводиться как на территории субъекта РФ, так и на территории муниципального образования.

По объекту – носителю режима выделяют:

- территориальные режимы: режим закрытого административно-территориального образования, военное положение, карантин, режимы исключительной экономической зоны, континентального шельфа, лечебно-оздоровительных местностей;
- объектовые режимы: режим объекта атомной энергетики, режим водохранилища, режим придорожных полос федеральных автомобильных дорог и др.;
- режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющими важное государственное значение: режимы оружия, наркотических веществ, ядов, документов, содержащих государственную тайну, паспортный режим;
- функциональные режимы: противопожарный режим, эвакуационный режим, режим контртеррористической операции, таможенные режимы.

По юридическим свойствам режимы можно подразделить на обычные и экстраординарные².

Экстраординарные режимы – это особые правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, на которой возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий и т. п.

Отличительными особенностями экстраординарных режимов являются:

¹ Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении. М.: Инфра-М, 2000. С. 20.

² Кононов П. И. Административное право. Киров, 2000. С. 111.

- использование мер, ограничивающих конституционные права и свободы граждан и организаций;
- введение дополнительных административно-правовых обязанностей и запретов;
- предоставление чрезвычайных полномочий органам власти для поддержания режима;
- введение форм особого управления территорией, на которой установлен экстраординарный режим, включая создание временных специальных органов, перераспределение компетенции, приостановление деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

Экстраординарные режимы – это временные специальные административно-правовые режимы, которые действуют только в период существования чрезвычайной ситуации. С одной стороны, в законодательстве установлены конкретные сроки, на которые могут вводиться эти режимы, а с другой – уполномоченные органы обязаны отменить действие режимов, если на данный момент отсутствуют обстоятельства, послужившие основанием для их установления.

К числу экстраординарных можно отнести режимы чрезвычайного и военного положения, режим чрезвычайной ситуации, режим контртеррористической операции и др.

В условиях административно-правовых режимов меняется административно-правовой статус граждан, оказавшихся в зоне его действия. Уполномоченные органы исполнительной власти, администрации органов местного самоуправления в соответствии с обстановкой, регулируемой нормами административно правового режима, усиливают свое воздействие за счет использования мер административного принуждения. Поэтому административно-правовые режимы ощутимо влияют на объем административной правосубъектности практически каждого гражданина, оказавшегося в правовом поле специального административно-правового режима.

§ 2. Правовой режим чрезвычайного положения

Правовую основу режима чрезвычайного положения составляет ст. 56 Конституции РФ, предусматривающая, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

Данные конституционные положения конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении», в со-

ответствии с которым **чрезвычайное положение** – это вводимый на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей¹. Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РФ.

В законе особо оговаривается, что введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ. Оно может быть введено лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

- попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе и передачей на утверждение Совета Федерации.

В указе Президента РФ должны быть определены:

¹Собрание законодательства РФ. 2001. № 23.

а) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

б) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;

в) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

г) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

д) перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

е) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

ж) время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также официальному опубликованию.

После обнародования указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения Совет Федерации в срок, не превышающий 72 ч., рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление. Если указ Президента не будет утвержден Советом Федерации, он утрачивает силу по истечении 72 ч. с момента его обнародования, о чем также оповещается население.

Срок действия режима чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, – 60 суток. По истечении указанных сроков чрезвычайное положение считается прекращенным. Вместе с тем в случае, если в течение предусмотренных сроков цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных законодательством.

В том случае, если обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, устранены ранее сроков, установленных для его действия, Президент РФ отменяет чрезвычайное положение полностью или частично.

В условиях чрезвычайного положения могут быть введены общие и специальные дополнительные меры и временные ограничения. К числу мер и ограничений общего характера относятся:

– полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления;

– установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

– усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

– установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

– введение особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

– запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

– запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

– ограничение движения транспортных средств и осуществление их осмотра;

– приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

– эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

При этом на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода его действия. Необходимо отметить также, что Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае их противоречия правовым актам Президента.

Если причиной введения чрезвычайного положения стали обстоятельства социального характера, предусмотренные п. «а» ст. 3 Закона о чрезвычайном положении (попытки насильственного изменения конституционного строя России, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, межнациональные конфликты и т. д.), допустимо дополнительное введение *специфических мер и временных ограничений*, таких как:

– введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

– ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

– приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

– проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

– ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции; в исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

– выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств – за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

– продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на 3 месяца.

При введении чрезвычайного положения в связи с обстоятельствами природного или техногенного характера в дополнение к общим мерам могут вводиться такие меры и временные ограничения, как:

– временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

– введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

– привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

– отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

– отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных Законом о чрезвычайном положении, и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

– в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ: мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии, уголовно-исполнительной системы, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования.

Для единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента РФ назначается комендант, который в соответствии с законом наделен широкими полномочиями, в том числе правом принимать участие во всех заседаниях органов государственной власти и местного самоуправления, действующих на данной территории, и вносить предложения по вопросам, отнесенным к его компетенции.

При необходимости на территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента может вводиться особое управление путем создания:

а) временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;

б) федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Временный специальный орган управления действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ. Его руководитель назначается Президентом РФ, при этом комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителя временного специального органа управления и по должности является его первым заместителем. Данному органу могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Если создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, то в этом случае может быть создан федеральный орган управления. При этом временный специальный орган прекращает исполнять свои полномочия.

И временный специальный орган и федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по обеспечению режима чрезвычайного положения. При этом организации, должностные лица и граждане, находящиеся на указанной территории, обязаны оказывать всемерную поддержку органам особого управления территорией и выполнять приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Наряду с серьезными ограничениями, вводимыми в период действия чрезвычайного положения, законом определена система гарантий:

- при введении чрезвычайного положения на всей территории России палаты Федерального Собрания РФ продолжают свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения;

- лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве, предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, которые установлены Правительством РФ;

- правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. Учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, равно как и применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства, не допускается.

§ 3. Правовой режим военного положения

Военное положение – это особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии.

Актами агрессии против РФ независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны РФ признаются:

- вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию РФ, любая военная оккупация территории РФ, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории РФ или ее части с применением вооруженной силы;
- бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории РФ или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против РФ;
- блокада портов или берегов РФ вооруженными силами иностранного государства (группы государств);
- нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы РФ или другие войска независимо от места их дислокации;
- действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против РФ;
- засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против РФ, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Непосредственной угрозой агрессии против РФ могут признаваться также действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против России, включая объявление ей войны.

Правовую основу рассматриваемого правового режима составляет Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении»¹.

Военное положение вводится указом Президента РФ, чтобы обеспечить условия для отражения или предотвращения агрессии против Российского государства. Данный указ подлежит обязательному рассмотрению Советом Феде-

¹Собрание законодательства РФ. 2002. № 5.

рации Федерального Собрания РФ в течение 48 ч. В случае, если названный указ не будет утвержден Советом Федерации, он утрачивает силу.

Режим военного положения представляет собой комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, необходимых для отражения или предотвращения агрессии против РФ. К их числу относятся:

- усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

- введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

- приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, равно как и иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность РФ;

- привлечение граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

- изъятие необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

- запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;
- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;
- запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, – задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;
- запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций – изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;
- введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;
- введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;
- интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с РФ;
- запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории РФ;
- введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

– прекращение деятельности в РФ иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности РФ.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

В период действия военного положения как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, где военное положение не введено, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; могут быть временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования.

Обеспечение режима военного положения осуществляется органами государственной власти и органами военного управления в соответствии с полномочиями, предоставленными им законом о военном положении, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, путем применения мер, предусмотренных этим Федеральным конституционным законом.

Так, Президент РФ осуществляет руководство организацией обеспечения режима военного положения, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях обеспечения режима военного положения, контролирует применение мер по обеспечению военного положения, определяет меры по обеспечению режима военного положения, применяемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами военного управления на территории, на которой введено военное положение, а также полномочия указанных органов по применению этих мер.

В период действия военного положения деятельность органов государственной власти будет иметь определенные особенности. Так, указом Президента РФ могут быть определены федеральные органы исполнительной власти,

которыми он осуществляет руководство по вопросам обеспечения обороны и безопасности РФ, режима военного положения. Кроме того, указом Президента РФ функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти могут быть перераспределены исходя из интересов обеспечения обороны и безопасности РФ, режима военного положения.

На территории, где ведутся военные действия и введено военное положение, применение мер военного положения на основании указа Президента РФ может быть возложено на органы военного управления. Границы этой территории и полномочия органов военного управления определяются указом Президента РФ.

Для обеспечения режима военного положения в порядке, установленном нормативными правовыми актами Президента РФ, могут быть привлечены Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы.

Граждане, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны:

- выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;
- являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, и военные комиссариаты;
- выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;
- участвовать в порядке, установленном Правительством РФ, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования;
- предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

Военное положение, введенное на территории РФ или в отдельных ее местностях, отменяется указом Президента РФ после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения. С момента отмены (прекращения действия) военного положения нормативные правовые акты, принятые для обеспечения режима военного положения, утрачивают свою силу или отменя-

ются органами, их издавшими, а федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного управления прекращают осуществление полномочий в области обеспечения режима военного положения.

§ 4. Правовой режим чрезвычайной ситуации

Чрезвычайная ситуация (далее – ЧС) – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей¹.

К *природным* чрезвычайным ситуациям относятся:

- опасные геологические явления и процессы (землетрясение, вулканическое извержение, обвал, оползень);
- опасные гидрологические явления (наводнение, затопление территории водой, являющееся стихийным бедствием, сель, лавина);
- опасные метеорологические явления и процессы (сильный ветер, ураган, смерч, сильный снегопад, заморозок, засуха).

К *техногенным* чрезвычайным ситуациям относятся:

- транспортная авария (дорожно-транспортные происшествия, железнодорожные аварии, авиационные катастрофы, аварии на морском (речном) транспорте);
- авария на магистральном трубопроводе (авария на трассе трубопровода, связанная с выбросом и выливом под давлением опасных химических и пожаровзрывоопасных веществ, приводящая к возникновению техногенной чрезвычайной ситуации);
- пожар;
- взрыв;
- несанкционированное размещение отходов производства и потребления в окружающей природной среде;
- промышленная авария: химическая, радиационная, гидродинамическая авария.

В зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуациях, размера материального ущерба, границы зоны распространения поражающих факторов выделяют чрезвычайные ситуации:

¹О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35.

– *локального* характера, в результате которых территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей (далее – зона чрезвычайной ситуации), не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью, составляет не более 10 чел. либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь составляет не более 100 тыс. руб.;

– *муниципального* характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 чел. либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн руб., а также данная чрезвычайная ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера;

– *межмуниципального* характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 чел. либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн руб.;

– *регионального* характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 чел., но не более 500 чел. либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн руб., но не более 500 млн руб.;

– *межрегионального* характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 чел., но не более 500 чел. либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн руб., но не более 500 млн руб.;

– *федерального* характера, в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 чел. либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн руб.¹

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций создана Единая государственная система, которая объединяет силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Основными задачами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

¹О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22.

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- организация оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе экстренного оповещения населения;
- прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах.

В зависимости от территории развития чрезвычайной ситуации решение о введении данного режима принимают руководители соответствующего уровня. Президент РФ вправе ввести режим чрезвычайной ситуации как на территории РФ в целом, так и в отдельных ее местностях.

При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций орган государственной власти или должностное лицо может определять руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, который несет ответственность за проведение этих работ, и принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

- ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации;

- определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

- определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

- приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

- осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

Для осуществления государственного управления и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в качестве основного субъекта является Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В целях предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций граждане РФ обязаны:

- соблюдать законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- соблюдать меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций;

- изучать основные способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой помощи пострадавшим, правила охраны жизни людей на водных объектах, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, постоянно совершенствовать свои знания и практические навыки в указанной области;
- выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций;
- при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Необходимо отметить, что наряду с рассмотренной выше системой в РФ в настоящее время существует еще одна система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – система гражданской обороны, регулируемая Федеральными законами «Об обороне»¹ и «О гражданской обороне»².

§ 5. Правовой режим государственной тайны

В условиях современного мира информация выступает особым объектом права. В соответствии с п. 4 ст. 29 Конституции РФ право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом является одним из основных неотчуждаемых прав человека. Вместе с тем определенная информация может включать в себя перечень сведений, составляющих государственную тайну, доступ к которым существенно ограничен и регулируется федеральным законом. Данное конституционное положение сохранено в качестве важного предела вводимым ограничениям права на информацию. Основным законом, регулирующим правовой режим государственной тайны, является Закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»³ (далее – Закон о государственной тайне).

Государственная тайна является одним из существенных элементов в механизме правового регулирования и выполняет специальную функцию защиты определенных категорий сведений от распространения. Разглашение государственной тайны может нанести огромный ущерб национальной безопасности, именно поэтому охране данного института уделяется особое внимание.

В соответствии с законодательством государственная тайна – это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности РФ.

¹Об обороне: Федер. закон от 31 мая 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23..

²О гражданской обороне: Федер. закон от 12 февр.1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7.

³Российская газета. 1993. 21 сен.

Таким образом, данная дефиниция определяет основные сферы использования сведений, защищаемых государством, а также основной критерий отнесения сведений к государственной тайне – необходимость обеспечения безопасности государства.

Конкретный перечень сведений, составляющих государственную тайну, определен указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г.¹ Обоснование необходимости отнесения сведений к государственной тайне в соответствии с принципами засекречивания сведений возлагается на органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации, которыми эти сведения получены (разработаны).

Вместе с тем не могут быть отнесены к государственной тайне и засекречиванию определенные сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;
- привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- размерах золотого запаса и государственных валютных резервах РФ;
- состоянии здоровья высших должностных лиц РФ;
- фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Субъектами защиты государственной тайны являются:

- межведомственная комиссия по защите государственной тайны (является коллегиальным органом, координирующим деятельность органов государственной власти по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию законодательства РФ о государственной тайне);
- органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации и их структурные подразделения по защите государственной тайны (обеспечивают защиту сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах своей компетенции). Их полномочия определены ст. 4 Закона о государственной тайне.

¹Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Указ Президента РФ от 30 нояб. 1995 г. № 1203 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49.

Так, Федеральное Собрание РФ осуществляет законодательное регулирование отношений в области государственной тайны. Президент РФ утверждает по представлению Правительства РФ состав, структуру межведомственной комиссии по защите государственной тайны и положение о ней.

Правительство РФ определяет основные правила отнесения сведений к государственной тайне¹. Органы государственной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, представляют в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны предложения о включении сведений в проект перечня в соответствии со своей компетенцией, перечнем сведений, составляющих государственную тайну. Разработка указанных предложений осуществляется с учетом экспертной оценки экономических и иных последствий отнесения сведений к государственной тайне.

Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами защиты государственной тайны, расположенными в пределах соответствующих территорий, обеспечивают защиту переданных им другими органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, засекречиваемых ими.

Законом установлено три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно».

Основным критерием при отнесении сведений к тому или иному грифу секретности служит степень тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности РФ вследствие распространения указанных сведений. Порядок определения размеров ущерба, который может быть нанесен безопасности РФ вследствие распространения сведений, составляющих государственную тайну, и правила отнесения указанных сведений к той или иной степени секретности устанавливаются Правительством РФ².

Допуск должностных лиц и граждан РФ к государственной тайне может повлечь за собой дополнительные ограничения конституционных прав граж-

¹Об утверждении Правил разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 443 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 31.

²Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности: Постановление Правительства РФ от 4 сен. 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 37.

дан (свобода слова, свобода выезда за границу и т. д.), но никто не может быть принужден к этому, он осуществляется в добровольном порядке.

Процедура допуска предусматривает:

- принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну;
- согласие на частичные временные ограничения их прав;
- письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий;
- определение видов, размеров и порядка предоставления социальных гарантий (процентные надбавки к заработной плате в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют доступ);
- ознакомление с нормами законодательства РФ о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение;
- принятие решения руководителем органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну.

При этом объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет допускаться оформляемое лицо.

Основаниями для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственной тайне могут являться:

- признание его недееспособным или ограниченно дееспособным на основании решения суда, наличие у него статуса обвиняемого (подсудимого) по уголовному делу о совершенном по неосторожности преступлении против государственной власти или об умышленном преступлении, наличие у него непогашенной или неснятой судимости за данные преступления, прекращение в отношении его уголовного дела (уголовного преследования) по нереабилитирующим основаниям, если со дня прекращения такого уголовного дела (уголовного преследования) не истек срок, равный сроку давности привлечения;
- наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области здравоохранения;
- постоянное проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление указанными лицами документов для выезда на постоянное жительство в другие государства;
- выявление в результате проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу безопасности РФ;

– уклонение его от проверочных мероприятий и (или) сообщение им заведомо ложных анкетных данных.

Таким образом, правовой режим государственной тайны представляет собой систему нормативных правовых актов, устанавливающих перечень сведений, составляющих государственную тайну, степени секретности сведений и грифы секретности носителей этих сведений, субъектов и их полномочия в сфере регулирования и защиты государственной тайны.

Должностные лица и граждане, виновные в нарушении законодательства РФ о государственной тайне, несут уголовную, административную, гражданско-правовую или дисциплинарную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

§ 6. Правовой режим оружия

Состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства и в XXI в. по-прежнему обеспечивается при помощи оружия. Оружие сопровождает человечество на протяжении всей его истории, являясь материальным выражением передовой мысли и элементом культуры общества¹. Для удовлетворения своих интересов и потребностей, обеспечения личной и коллективной безопасности человек использует различные виды оружия. Вместе с тем в данном параграфе основное внимание будет уделено правовому режиму гражданского оружия. В 2016 г. около 4,4 млн граждан зарегистрированы в качестве владельцев 6,7 млн единиц гражданского оружия². За несколько месяцев это число было увеличено еще на 700 тыс. При этом 7 млн единиц – это гражданское оружие, 150 тыс. – боевое стрелковое, 94 тыс. – служебное и около 3 тыс. – холодное оружие³.

Основным правовым актом, регулирующим правоотношения, возникающие в сфере оборота гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории РФ, является федеральный закон от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»⁴.

В соответствие с ним **оружие** – это устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов.

¹ *Комментарий к Федеральному закону «Об оружии» (постатейный)* / под ред. А. Г. Авдейко, В. В. Черникова. М.: Проспект, 2017. С.1.

² *Черные стволы* // Российская газета. 2016. 10 июня.

³ *Количество оружия на руках у россиян увеличилось на 700 тыс. единиц.* URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58de07119a7947aef5402b04>.

⁴ *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 51.

В зависимости от целей использования, а также от основных параметров и характеристик оружие подразделяется на три вида:

- *гражданское* (оружие, предназначенное для использования гражданами РФ в целях самообороны, для занятий спортом и охоты, а также в культурных и образовательных целях);

- *служебное* (оружие, предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством РФ разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции);

- боевое ручное стрелковое и холодное (оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач, принятое на вооружение Минобороны России, МВД России, Росгвардии, МЧС России, ФСБ России, ФСВР России, ФСИН России, ФССП России и других государственных военизированных организаций).

Гражданское оружие подразделяется на:

1) оружие самообороны:

- огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие с патронами к нему, в том числе с патронами травматического действия;

- огнестрельное оружие ограниченного поражения (пистолет, револьвер, огнестрельное бесствольное устройство отечественного производства) с патронами травматического действия, патронами газового действия и патронами светозвукового действия;

- газовое оружие: газовые пистолеты и револьверы, в том числе патроны к ним, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, разрешенными к применению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения;

- электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании;

2) спортивное оружие:

- огнестрельное с нарезным стволом;

- огнестрельное гладкоствольное;

- холодное клинковое;
- метательное;
- пневматическое с дульной энергией свыше 3 Дж;

3) охотничье оружие:

- огнестрельное длинноствольное с нарезным стволом;
- огнестрельное гладкоствольное длинноствольное, в том числе с длинной нарезной части не более 140 мм;
- огнестрельное комбинированное (нарезное и гладкоствольное) длинноствольное, в том числе со сменными и вкладными нарезными стволами;
- пневматическое с дульной энергией не более 25 Дж;
- холодное клинковое;

4) сигнальное оружие;

5) холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с казачьей формой, а также с национальными костюмами народов РФ, атрибутика которых определяется Правительством РФ;

6) оружие, используемое в культурных и образовательных целях:

- оружие, имеющее культурную ценность;
- старинное (антикварное) оружие;
- копии старинного (антикварного) оружия;
- реплики старинного (антикварного) оружия;
- списанное оружие.

К служебному оружию относится огнестрельное гладкоствольное и нарезное короткоствольное оружие отечественного производства с дульной энергией не более 300 Дж, огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, а также огнестрельное оружие ограниченного поражения с патронами травматического действия.

Служебное оружие должно исключать ведение огня очередями. Емкость магазина (барабана) служебного оружия должна быть не более 10 патронов. Пули патронов к огнестрельному гладкоствольному и нарезному короткоствольному оружию не могут иметь сердечников из твердых материалов.

В России издается государственный кадастр гражданского и служебного оружия и патронов к нему, который является официальным сборником, содержащим систематизированные сведения о гражданском и служебном оружии и патронах к нему, разрешенных к обороту на территории РФ.

Государственный контроль за оборотом оружия осуществляет Федеральная служба войск национальной гвардии РФ (Росгвардия), которая была

образована указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г.¹ Подразделения МВД России, ранее осуществлявшие надзор в данной сфере, были включены в структуру Росгвардии. Отдельные контрольные полномочия выполняют участковые уполномоченные полиции.

Приобретение, экспонирование и коллекционирование оружия и патронов к нему на территории РФ осуществляется на основании лицензии, выдаваемой Росгвардией, которая в случаях выявленных нарушений может быть аннулирована или изъята. Оружие также может быть изъято в случаях, установленных Законом об оружии. Срок действия лицензии на приобретение оружия и патронов к нему – 6 месяцев со дня выдачи лицензии. Лицензии на экспонирование и коллекционирование оружия и патронов к нему действуют бессрочно.

Право на приобретение гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения имеют граждане РФ, достигшие возраста 21 года, граждане РФ, не достигшие возраста 21 года, прошедшие либо проходящие военную службу, а также граждане, проходящие службу в государственных военизированных организациях и имеющие воинские звания либо специальные звания или классные чины юстиции. Право на приобретение газового оружия, огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны, спортивного оружия, охотничьего оружия, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов РФ или казачьей формой, имеют граждане РФ, достигшие возраста 18 лет.

По лицензии на приобретение оружия допускается регистрация не более 5 единиц указанных видов оружия. Лицензия одновременно является разрешением на хранение и ношение указанных видов оружия. Срок действия лицензии – 5 лет. По окончании срока действия лицензии он может быть продлен.

Граждане РФ, впервые приобретающие оружие, за исключением граждан, имеющих разрешение на хранение или хранение и ношение огнестрельного оружия, граждан, проходящих службу в государственных военизированных организациях и имеющих воинские звания либо специальные звания или классные чины юстиции либо уволенных из этих организаций с правом на пенсию, обязаны пройти подготовку в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с оружием.

Лицензия на приобретение оружия не выдается гражданам РФ:

- 1) не достигшим возраста, установленного законом;

¹Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии РФ: указ Президента РФ от 5 апр. 2016 г. // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15.

2) не представившим медицинского заключения об отсутствии медицинских противопоказаний к владению оружием и медицинского заключения об отсутствии в организме наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов;

3) имеющим неснятую или непогашенную судимость за преступление, совершенное умышленно, либо имеющим снятую или погашенную судимость за тяжкое или особо тяжкое преступление, совершенное с применением оружия;

4) отбывающим наказание за совершенное преступление;

5) повторно привлеченным в течение года к административной ответственности за совершение административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность или установленный порядок управления, административного правонарушения, связанного с нарушением правил охоты, либо административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, за исключением административных правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, – до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

6) не имеющим постоянного места жительства;

7) не представившим в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере оборота оружия, или его территориальный орган документов о прохождении соответствующей подготовки и других документов, предусмотренных законодательством;

8) лишенным по решению суда права на приобретение оружия;

9) состоящим на учете в учреждениях здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании;

10) подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ – до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Граждане РФ могут применять имеющееся у них на законных основаниях оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Применению оружия должно предшествовать четко выраженное предупреждение об этом лица, против ко-

торого применяется оружие, за исключением случаев, когда промедление в применении оружия создает непосредственную опасность для жизни людей или может повлечь за собой иные тяжкие последствия. При этом применение оружия в состоянии необходимой обороны не должно причинить вред третьим лицам.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения. О каждом случае применения оружия владелец оружия обязан незамедлительно, но не позднее суток, сообщить в орган внутренних дел и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, по месту применения оружия.

Глава 13. Обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти

§ 1. Понятие и сущность законности в деятельности органов исполнительной власти

Значимость административного права в правовой системе РФ состоит в установлении правовых средств и инструментов, способствующих утверждению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления законотворчества (правотворчества) и судопроизводства¹.

В настоящее время в юридической литературе разработано множество научных подходов к понятию законности. Терминологически законность является производной от закона. И это закономерно, так как отражает сущностную черту этого явления – внутреннюю связь с государственной властью, принудительность и общеобязательность государственной воли.

Закон – это атрибут государственного суверенитета. Законность не только терминологически, но и в сущности производна не от права, а именно от закона². Однако «если есть право, есть и законность, то есть такой порядок, при котором участники общественных отношений должны строго соблюдать и исполнять нормативные предписания»³. Законность – фундаментальная категория всей юридической науки и практики, а ее уровень и состояние служат главными критериями оценки правовой жизни общества и его граждан⁴. Требование законности впервые было выдвинуто в период революций XVII–XVIII вв.

Традиционно в юридической литературе понятие законности рассматривается с трех сторон:

- как принцип государственной деятельности;
- как метод государственного управления обществом;
- как режим взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти.

В первом случае законность понимается как принцип, имеющий конституционное закрепление⁵ и заключающийся в безусловном исполнении всеми органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными объединениями требований закона и судебных решений, что предполагает эффективную защиту прав и законных интересов граждан, возможность судебной

¹Старилов Ю. Н. Законность как принцип в российском административном и административном процессуальном праве // Публичная власть: реальность и перспективы. Саратов, 2017. С. 17–18.

²Некишев В. Л. Проблемы правопорядка и законности в современной социально-философской и юридической литературе. Владимир, 1998. С.9

³Куленко О. И. Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное. 2007. № 4.

⁴Теория государства и права./ под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Екатеринбург, 1996. С. 435.

⁵Конституция РФ. М.: Проспект, 2019.

го обжалования действий должностных лиц. Так, ч. 2 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы. Указанный принцип подразумевает, что законы (РФ и ее субъектов) и иные принимаемые нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, но должны издаваться в пределах компетенции и полномочий соответствующих органов, в установленном законом порядке и определенной форме. При этом принцип законности, провозглашенный Конституцией РФ, одновременно является общеправовым, межотраслевым и отраслевым принципом права.

Законность – важнейший принцип деятельности субъектов исполнительной власти. Он выражается как в правоохранительном характере самой деятельности указанных субъектов, так и в том, что эта деятельность осуществляется на основе строгого и неуклонного соблюдения законов и подзаконных нормативных актов¹. Органы исполнительной власти наделяются особой формой реализации права – правоприменением, поэтому принцип законности означает также, что они обязаны строго соблюдать законодательство. Принцип законности охватывает все последующие сферы проявления законности, которые строятся в соответствии с ним.

Во-вторых, законность понимается и как метод государственного управления обществом. Для советского периода развития государства было характерно именно такое определение законности.

Законность представляет собой совокупность приемов и способов решения задач и функций для достижения целей государственного руководства. Субъекты государственного управления наделены широкими принудительными полномочиями, поэтому использование данного метода устанавливает рамки правоохранительной и правоприменительной деятельности, не позволяющие достигать определенные цели любыми, в том числе и незаконными, способами.

В-третьих, эти подходы правомерны, хотя нуждаются в некоторой корректировке, поскольку носят порой односторонний характер. Ведь провозглашение какого-либо принципа еще не означает его претворения в жизнь. В правовом государстве права одних реализуются посредством выполнения определенных обязанностей других и наоборот, поэтому огромное значение имеет уяснение понятия законности именно как режима системы взаимоотношений граждан и организаций с государственными органами. Законность – это правовой режим, характеризующийся строгим исполнением правовых норм всеми участниками общественных отношений. В этом смысле законность понимается

¹Административная деятельность органов внутренних дел : часть общая. / под ред. А. П. Коренева. М.: Щит-М, 2003. 309 с.

как комплексная категория, содержащая определенные требования как к гражданам, должностным лицам, так и к государству. Режим законности обеспечивается закреплением статуса взаимодействующих между собой граждан и организаций с субъектами государственного управления, подробной регламентации их прав и обязанностей. Установление такого состояния благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, способствует динамичному развитию гражданского общества и государственного механизма. Также обеспечение режима законности является необходимым условием, при котором лицо, совершившее правонарушение, подлежит ответственности только на основаниях, установленных законом, и только за виновное правонарушение.

Некоторые ученые объединяют несколько подходов к определению законности. Например, академик В. Н. Кудрявцев дает следующее определение: «Законность – это определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов¹».

Законность есть система реально действующего права. Это означает следующее:

1. Наличие в обществе и государстве правового законодательства. Иными словами, это означает, что действующие законы (Конституция и др.) адекватно выражают идеальное право, правовые принципы, общечеловеческие ценности, правовые идеалы свободного демократического общества и правового государства.

Применительно к иерархии системы правовых нормативных актов Конституция и другие законы обладают высшей юридической силой. Это качество диктует требование непротиворечивости подзаконных актов содержанию Конституции и других законов.

2. Эффективную защиту действия Конституции и других законов. Эта система юридической защиты включает как систему государственного контроля и надзора за действием законов, так и систему индивидуальной защиты со стороны граждан и других лиц своих прав и свобод, законных интересов².

Таким образом, законность является сложным социально-политическим явлением, стержнем нормального функционирования всех элементов системы управления. Несмотря на различные подходы и определения законности, все ученые едины в том, что сущность ее заключается в требовании строжайшего соблюдения и исполнения законов всеми без исключения участниками обще-

¹ Кудрявцев В. Н. Законность в Российской Федерации. М: Спарк, 1998. С.4.

² Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория государства и права. М., 1998. Т. 2. С. 510.

ственных отношений. При рассмотрении этой категории в широком смысле наиболее верным является определение законности как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами государственного управления, при котором устанавливается такое правовое состояние, когда все последовательно, полно и согласованно исполняют нормы права. Законность как принцип управления обществом должна быть исходным положением для всех сфер и видов государственной деятельности, поэтому должна рассматриваться с точки зрения ее полной реализации в каждом конкретном деле.

Принцип законности в деятельности органов исполнительной власти предполагает, что эта деятельность осуществляется в строгом и неуклонном соблюдении требований законов и подзаконных нормативных правовых актов, действующих в настоящее время. Здесь необходимо учитывать, что с развитием нормативной основы деятельности требования законности могут существенно изменяться.

В деятельности субъектов управления с законностью тесно связано понятие «дисциплина», поэтому во многих нормативных правовых актах, касающихся этой деятельности, они употребляются рядом.

Дисциплина – это определенный порядок поведения людей, отвечающий сложившимся в обществе нормам права и морали, а также требованиям конкретной организации. Выполняя свои служебные обязанности, государственный служащий, например, должен действовать на основе требований законности. Сущность дисциплины заключается в исполнении не только обязанностей и требований, которые содержатся в установленных нормах и правилах, но и индивидуальных управленческих актов (решений). Поэтому в этом аспекте категория дисциплины шире законности. Тем не менее эти два понятия тесно взаимосвязаны. Выполняя свои служебные обязанности, сотрудник должен действовать на основе требования законности. Меры, обеспечивающие соблюдение законности, способствуют и укреплению дисциплины и наоборот.

Институт дисциплины включает в себя различные ее виды: государственную и общественную. Также дисциплина может быть трудовой, воинской, служебной. Все виды дисциплины взаимодействуют между собой, взаимно дополняют друг друга.

Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей.

Одним из видов государственной дисциплины является служебная дисциплина. Например, в ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 19 июля 2018 г.

№ 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”»¹ закреплена следующая дефиниция: служебная дисциплина – соблюдение сотрудником установленных законодательством РФ, Присягой сотрудника уголовно-исполнительной системы, дисциплинарным уставом уголовно-исполнительной системы, правилами внутреннего служебного распорядка учреждения или органа уголовно-исполнительной системы, должностной инструкцией, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа уголовно-исполнительной системы, приказами и распоряжениями прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) порядка и правил исполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав. Служебная дисциплина основывается прежде всего на дисциплине и самодисциплине, позитивной ответственности сотрудника, что вырабатывается личной убежденностью в необходимости соблюдения законов и иных подзаконных актов.

Отличительные особенности служебной дисциплины и законности состоят в следующем:

1. Объем нормативной основы дисциплины и законности не совпадает. Законность опирается на правовые акты общего характера (правовые нормы), дисциплина же, кроме того, и на конкретные распоряжения, т. е. индивидуальные акты, и на локальные нормативные акты, в том числе и конкретные распоряжения руководителя².

Кроме того, если круг требований законности определен и ограничен нормами права, то требования дисциплины могут включать и требования морали, правил общежития, элементы общественного и профессионального долга.

2. В отличие от законности дисциплина требует исполнения не только нормативных правовых актов, но и индивидуальных предписаний, технических норм и правил, не имеющих правового характера. В то же время законность предполагает соблюдение, к примеру, всеми сотрудниками не только правовых норм в сфере дисциплины, но и норм гражданского, семейного, административного законодательства.

3. Формы и мера ответственности за нарушение предписаний законности и требований дисциплины различны. И различия здесь не столько в мере (строгости) наказания, сколько в характере и видах ответственности. Нарушение законов сопряжено с административной, гражданско-правовой и уго-

¹Собрание законодательства РФ. 2000. № 24.

² Стреломухов А. А. Законность как принцип деятельности внутренних войск МВД России: учебное пособие. СПб. 2004. С. 12.

ловной ответственностью. А за нарушение требований дисциплины наступает дисциплинарная ответственность.

Несомненно, законность и дисциплина представляют важнейшую социальную ценность в управленческих отношениях, где они объективно необходимы. При этом обеспечение дисциплины будет способствовать правильному и точному исполнению законов, правомерному поведению субъектов управленческой деятельности.

§ 2. Понятие и виды контроля в деятельности органов исполнительной власти

Под контролем как основным способом обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти понимается система наблюдения и проверки деятельности соответствующего объекта, направленная на своевременное выявление отклонений от заданных параметров его функционирования с последующей корректировкой хода его деятельности и устранения выявленных недостатков.

Контроль носит многофункциональный характер, поэтому в юридической литературе выделяются различные подходы к пониманию его сущности. Его считают функцией управления, стадией управленческого цикла, формой обратной связи, способом обеспечения законности и дисциплины, процессом, обеспечивающим достижение целей организации¹. Контроль является весьма специфической функцией государственного управления.

Контроль, являясь одним из юридических средств обеспечения законности, осуществляется всеми органами исполнительной власти в ходе повседневного выполнения своих задач и функций. Он носит название государственного, поскольку реализуется от имени государства с использованием соответствующих государственно-властных полномочий.

Сущность государственного контроля состоит в том, что уполномоченные органы и лица, используя организационно-правовые способы и средства, в рамках компетенции выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям, анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, запланированных способов и результатов и непосредственно принимают меры по их устранению и привлечению к ответственности виновных².

¹ Лукьяненко В. И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М., 2004. С. 266.

² Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 11.

Контроль базируется на следующих принципах:

- *систематичности* (регулярность проведения, исключая дублирование и обеспечивающая учет и преемственность результатов предыдущих проверок);
- *объективности* (получение достоверной информации о фактическом состоянии дел);
- *гласности* (возможность оглашения результатов проверки и внедрение положительного опыта);
- *всеобщности* (охват всех органов и каждого работника независимо от результатов работы и занимаемого положения);
- *действенности* (реальная отдача от проводимой проверки для устранения недостатков).

Контроль в той или иной степени присущ всем органам власти и управления. Иными словами, он осуществляется всеми органами исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня, органами местного самоуправления, а также иными управленческими структурами в пределах их компетенции в ходе выполнения функций и поставленных перед ними задач.

Государственный контроль – многогранное явление. Он реализуется различными органами государства и может быть классифицирован по различным основаниям.

По *форме проведения* контрольных мероприятий выделяют:

- непосредственное наблюдение за деятельностью проверяемого объекта (например, ревизия финансово-хозяйственной деятельности, инспектирование и пр.);
- изучение документационных материалов, характеризующих работу подконтрольного (публикации в средствах массовой информации, жалобы граждан);
- заслушивание исполнителей руководителем (отчетов, информации и сообщений).

Кроме того, активно используются экспертизы, изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, лицензирование, сертификация, выдача разрешений и т. п.

В зависимости от *объема обследуемой деятельности* государственный контроль подразделяется на:

- общий (охватывает всю деятельность подконтрольного объекта);
- специальный (осуществляется по какому-либо одному направлению деятельности или конкретному вопросу).

По *подведомственности* объекта субъекту контроля выделяют:

- внешний (надведомственный) контроль, осуществляемый органом, не входящим в систему проверяемого ведомства;
- внутренний (отраслевой) контроль, осуществляемый собственными силами министерства и иного ведомств.

В зависимости от *стадии управленческого цикла*, на которой проводится контроль, можно выделить:

- предварительный контроль (основное назначение которого в профилактике и предупреждении нарушений до начала осуществления деятельности);
- текущий контроль (осуществляемый в ходе повседневной деятельности подконтрольного объекта);
- последующий контроль (состоящий в проверке реального исполнения конкретного предписания субъекта).

В зависимости от субъекта государственного контроля, объема и характера его полномочий выделяется:

- контроль со стороны Президента РФ;
- контроль, осуществляемый представительными (законодательными) органами;
- контроль, осуществляемый органами исполнительной власти;
- контроль со стороны органов судебной власти;
- контроль со стороны специально-создаваемых государственных органов и лиц, занимающих государственные должности РФ (Счетная палата РФ, Центральный Банк РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей).

Президент РФ реализует контрольные полномочия лично. Например, заслушивает отчеты членов Правительства РФ, отменяет правовые акты Правительства в случае их противоречия Конституции и федеральным законам либо осуществляет их через специально создаваемые структуры, среди которых особое место занимает Контрольное управление, являющееся подразделением его Администрации. Его правовой статус определен в Положении о Контрольном управлении Президента РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729¹.

Основными задачами Управления являются:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

¹Собрание законодательства РФ. 2004. № 24.

- контроль реализации общенациональных проектов;
- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ;
- контроль реализации ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ;
- информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Итоги проводимых подразделениями Контрольного управления проверок оформляются в виде информационных и аналитических материалов и представляются Президенту РФ и руководителям проверяемых органов.

Контрольные полномочия глав субъектов РФ включают обнародование законов путем их подписания и опубликования либо отклонение законов, принятых законодательным (представительным) органом субъекта РФ, формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и принятие решения о прекращении его полномочий¹, право инициирования удаления главы муниципального образования в отставку² и др.

Контроль, осуществляемый представительными (законодательными) органами, представляет собой деятельность Федерального Собрания РФ и представительных (законодательных) органов субъектов Федерации, регламентированную Конституцией РФ, конституциями республик и уставами субъектов РФ.

Так, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, согласно ст. 102 Конституции РФ утверждает указы Президента РФ о введении чрезвычайного или военного положения, решает вопрос об отрешении Президента РФ от занимаемой должности, контролирует утверждение указов об использовании Вооруженных Сил за пределами территории РФ.

Контрольные полномочия Государственной Думы Федерального Собрания РФ в соответствии с Конституцией РФ включают в себя выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности, дачу согласия на назначение Председателя Правительства РФ, ежегодный отчет Председателя Правительства о результатах деятельности, участие в назначении Уполномоченного по правам человека в РФ, председателя Центрального банка РФ, реше-

¹Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42.

²Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.

ние вопроса о доверии Правительству РФ, депутатский запрос в адрес должностных лиц органов исполнительной власти и инициирование депутатского расследования.

Контрольные функции Федерального Собрания РФ также проявляются в деятельности, осуществляемой Счетной палатой. Ее статус определен Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹.

В субъектах РФ к формам контрольной деятельности законодательных (представительных) органов следует отнести заслушивание ежегодных докладов глав администраций об исполнении бюджета и о положении дел в субъекте РФ с последующим утверждением его представительным органом, рассмотрение программ экономического, социального и культурного развития субъекта Федерации, утверждение в должности отдельных руководителей администрации.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, представляет собой специфическую форму деятельности соответствующих структур исполнительной власти, связанную с всесторонней проверкой функционирования подконтрольных объектов и возможностью оперативного вмешательства для нейтрализации и устранения выявленных нарушений.

Наиболее весомыми контрольными полномочиями со стороны органов исполнительной власти обладает Правительство РФ, осуществляющее комплекс мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него в соответствии с федеральным законодательством.

Как орган общей компетенции Правительство РФ наделено широкими полномочиями прежде всего в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. В этих целях Правительство осуществляет систематический контроль за ходом реализации нормативных правовых актов и принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства.

К федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим внешний (надведомственный) контроль, относятся федеральные службы, например: Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба и др.

Внутренний (отраслевой, внутриведомственный) контроль и координацию деятельности осуществляют федеральные министерства в отношении находящихся в их подчинении федеральных служб и федеральных агентств.

¹Собрание законодательства РФ. 1995. № 3.

Содержанием контрольных функций внутриведомственного характера является систематическая проверка работы подконтрольного органа в целом либо одной из сторон (направлений) его деятельности. В свою очередь, руководители организаций обязаны осуществлять контроль деятельности подчиненных структурных подразделений и должностных лиц.

Контроль органов судебной власти представляет собой один из важнейших способов обеспечения законности в государственном управлении, реализуемый в деятельности Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Правовой основой деятельности судов в РФ является Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹.

В РФ действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему РФ. Контрольные полномочия судов напрямую вытекают из характера выполняемых всеми звеньями судебной системы функций и направлены на охрану прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также являются гарантией осуществления законодательной и исполнительной власти.

Так, судебный контроль в сфере государственного управления осуществляется в следующих случаях:

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

По результатам рассмотрения дела суд вправе отменить полностью или частично решение органа исполнительной власти, а также внести частное определение в адрес руководителя органа исполнительной власти об устранении причин и условий, способствующих нарушению закона.

¹Собрание законодательства РФ. 1997. № 1.

§ 3. Административный надзор органов исполнительной власти

Административный надзор по сравнению с другими видами надзора является наиболее объемным и разнообразным. Определение сущности административного надзора является сложнейшей проблемой административно-правовой науки, над разрешением которой работают известные ученые в области административного права многие десятилетия¹. Традиционным в теоретическом плане является рассмотрение вопроса соотношения таких понятий, как контроль и надзор. Многообразие форм, видов, направлений контрольно-надзорной деятельности в некоторых случаях приводит к смешению этих родственных понятий. Также в науке существует две основные точки зрения по поводу соотношения контроля и надзора. Первая из них фактически отождествляет эти два понятия, а вторая, наоборот, считает их отличными.

Действующее законодательство также не содержит четких критериев разграничения контроля и надзора. Например, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ функции по контролю и надзору не разграничиваются.

В КоАП РФ термины «контроль» и «надзор» также употребляются как равнозначные. Например, в ч. 3 ст. 1.3.1 устанавливается, что «в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля».

Существенное различие между административным контролем и надзором заключается в объеме соответствующей компетенции, в глубине проникновения в деятельность подконтрольного объекта. Надзор – это суженный контроль⁴. При осуществлении надзора оценка деятельности объекта осуществля-

¹ Мартынов А. В. К вопросу об административном надзоре как функции публичного управления: понятие, обоснования и главные черты // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 62–69.

² Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1).

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. .

⁴ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2005. С. 744; Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 17.

ется только с точки зрения законности, но не целесообразности, и поэтому вмешательство в эту деятельность не допускается.

Надзор представляет собой самостоятельный, отличный от контроля, организационно-правовой способ обеспечения законности и дисциплины в сфере административно-правового регулирования, который определяет его как особую специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий нормам действующего законодательства.

Надзор заключается в проверке соблюдения поднадзорными субъектами законов и некоторых определенных в подзаконных актах правил (санитарно-эпидемиологических, правил разрешительной, паспортной системы, правил техники безопасности и охраны труда и т. д.), т. е. надзорная деятельность, по сути, охватывает лишь первый элемент контроля – проверку результата (соблюдается или нет закон или иное нормативно установленное правило, без обсуждения и правовой оценки возможных причин его невыполнения)¹.

Таким образом, административный надзор – это одна из форм деятельности органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц по обеспечению законности без вмешательства во внутреннюю работу поднадзорных субъектов.

Административный надзор обладает рядом особенностей, среди которых можно выделить следующие:

- осуществляется во внесудебном порядке;
- в ходе надзора осуществляется проверка исполнения общеобязательных правил специального характера, устанавливаемых законами и подзаконными нормативными актами;
- предметом административного надзора является оценка деятельности поднадзорных объектов с точки зрения ее соответствия специальным общеобязательным правилам без вмешательства в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов;
- осуществляется в отношении не только государственных и негосударственных организаций, но и граждан;
- его субъекты применяют к поднадзорным объектам широкий арсенал средств административного принуждения (административное предупреждение, административное пресечение, административное наказание);

¹ Конин Н. М. Административное право России: / под ред. Н. М. Конина, Ю. Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 325.

– для реализации его задач создаются специализированные органы или наделяются дополнительными полномочиями постоянно действующие органы власти.

Виды административного надзора.

1. В зависимости от специфики форм и способов осуществления:

– *общий* – наблюдение органов исполнительной власти, наделенных надзорными полномочиями, за точным исполнением всеми гражданами и должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, общественными объединениями законов и подзаконных нормативных правовых актов;

– *специальный* – наблюдение органов исполнительной власти, наделенных надзорными полномочиями, за определенными категориями граждан (например, гражданами, имеющими гражданское оружие, иностранными гражданами, освобожденными из мест лишения свободы), а также за отдельными объектами, например, подпадающими под действие разрешительной системы: взрывчатыми веществами, наркотическими средствами и др.

2. По кругу субъектов:

– в отношении неопределенного круга субъектов (все граждане РФ, иностранные граждане);

– в отношении определенного круга лиц (иностранцы граждане и лица без гражданства, водители транспортных средств, охотники, лица, освобожденные из мест лишения свободы и др.).

3. В зависимости от объекта выделяют надзор:

– за соблюдением санитарно-эпидемиологических правил (санитарный надзор);

– за соблюдением ветеринарных правил (ветеринарный надзор);

– за оборотом оружия и боеприпасов;

– за соблюдением правил охраны окружающей природной среды (экологический надзор);

– за соблюдением таможенных правил (таможенный надзор)

– пожарный надзор и др.

§ 4. Прокурорский надзор в сфере деятельности органов исполнительной власти

Надзорная деятельность органов прокуратуры РФ является частью государственной контрольной деятельности. Главной задачей прокуратуры является незамедлительное реагирование на нарушения законности в целях их устранения и предупреждения новых возможных нарушений.

В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» в предмет надзора прокуратуры в сфере деятельности органов исполнительной власти входит:

- надзор за исполнением законов органами государственного управления и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственного управления и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии КоАП РФ¹.

В процессе осуществления своих функций прокурор вправе:

- беспрепятственно входить на территории и в помещения органов и иных организаций, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Кроме того, прокурор по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Основными формами реагирования прокурора на нарушения законности при осуществлении возложенных на него функций являются:

1. *Протест* прокурора, который может быть внесен на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение предста-

¹Собрание законодательства РФ. 1995. № 47.

вительного (законодательного) органа субъекта РФ – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

2. *Представление* об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

3. *Постановление*. Исходя из характера нарушения закона должностным лицом, прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

4. С целью предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор вносит *предостережение о недопустимости нарушения закона*. Предостережение вносится в письменной форме.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

§ 5. Общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти

Конституционный принцип участия граждан РФ в управлении делами государства предполагает, в частности, и осуществление общественного контроля за деятельностью органов государства. Наличие данной формы контроля свидетельствует и о наличии гражданского общества, без которого, как известно, невозможно существование самого правового государства.

Основы общественного контроля закреплены Федеральным законом от 21 июля 2014 г.¹

Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью ор-

¹Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1).

ганов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в таких формах, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания.

Граждане РФ вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля.

Субъектами общественного контроля являются:

1. Общественная палата РФ.
2. Общественные палаты субъектов РФ.
3. Общественные палаты (советы) муниципальных образований.

4. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ, могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля.

Институт Общественной палаты РФ был введен Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»¹. Общественная палата РФ обеспечивает взаимодействие граждан РФ, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятель-

¹Собрание законодательства РФ. 2005. № 15.

ностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Таким образом, с одной стороны, Палата наделена полномочиями осуществления общественного контроля, а с другой – возможностью институтов гражданского общества оказывать легальное влияние на органы государственной власти, местного самоуправления посредством убеждения с целью принятия последними нормативных правовых подзаконных актов либо решений, позволяющих реализовывать и защищать интересы гражданского общества¹.

Сферы общественного контроля, к которому могут быть привлечены общественные инспекции, практика определяет довольно широко. Так, например, в настоящее время сформированы и действуют общественные охотничьи и лесные инспекции, внештатные общественные инспекторы Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России. Основной их задачей является оказание содействия должностным лицам государственной инспекции в осуществлении их функций.

Одной из форм общественного контроля является реализация конституционного права на обращение в органы государственной власти.

Общий порядок обращения закреплен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»².

¹ Бессарабов В. Г. Взаимодействие прокуратуры с Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2012. № 10. С. 3–8.

²Порядок рассмотрения обращений граждан подробно рассмотрен в гл. 4 настоящего учебника.

Раздел IV. Административная ответственность по законодательству Российской Федерации

Глава 14. Административная ответственность и административное правонарушение

§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности

Одним из средств правовой защиты установленных в нашем государстве отношений является юридическая ответственность.

Ответственность – необходимость, обязанность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них¹. Различают ответственность позитивную (перспективную) и негативную (ретроспективную). Первая предполагает осознание того, что именно и для чего делается, каковы могут быть последствия этой деятельности. Ее можно рассматривать как внутренний регулятор поведения, теснейшим образом связанный с долгом, обязанностью, как ответственность за будущее. Негативная ответственность понимается как отрицательная оценка содеянного, как реакция общества, государства на нарушение его интересов. Она выражается в применении санкций за нарушение определенных правил. Ретроспективный подход к ответственности является преобладающим.

Юридическая ответственность, будучи составной частью правовой системы, выполняет в ней важные функции. Она является тем юридическим средством, которое локализует, блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия людей в правовой сфере. Юридическая ответственность всегда связана с государственным принуждением и характеризуется определенными неблагоприятными последствиями, которые виновный обязан претерпеть. Это могут быть ограничения морального, имущественного или иного характера.

Особенности названных ограничений (а значит и ответственности) состоят в том, что они наступают в связи с совершенным противоправным деянием. Таким образом, ответственность содержит элемент кары.

Юридическая ответственность наступает только за совершенное правонарушение. Правонарушение выступает в качестве основания юридической ответственности. Не являются правонарушениями и, соответственно, не могут выступать в качестве оснований юридической ответственности деяния, внешне хотя и сходные с правонарушениями, но не являющиеся таковыми вследствие своей общественной значимости. К таковым действующее законодательство относит деяния, совершенные в состоянии крайней необходимости, а также обоснованный риск.

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык. 1961. С. 456.

Юридическая ответственность не только возникает в случае нарушения правовых норм, но и осуществляется в строгом соответствии с ними. Иными словами, применение мер юридической ответственности к правонарушителю возможно лишь при соблюдении определенного процедурного, процессуального порядка, установленного законом.

Административная ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, обладает всеми признаками последней. Вместе с тем их реализация характеризуется определенным своеобразием.

1. Административная ответственность, как правило, наступает в случае нарушения (неисполнения или ненадлежащего исполнения) различных административных норм. Например, к их числу относятся правила поведения в общественных местах, правила дорожного движения и пользования транспортом, правила пожарной безопасности, правила пограничного режима, таможенные правила и многие другие. Вместе с тем действующее законодательство предусматривает возможность привлечения к административной ответственности и виновных в нарушении норм иных отраслей права, например: избирательного, финансового, трудового, экологического и т. п.

2. Административная ответственность представляет собой государственное принуждение в виде применения установленных законом административных наказаний. В ст. 3.1 КоАП РФ сказано, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности. Применение иных мер административного принуждения, таких, как, например, задержание правонарушителя, досмотр вещей и др., не может рассматриваться как наступление административной ответственности.

3. Основной целью административной ответственности является оказание воспитательного воздействия как на самого нарушителя, так и на других лиц, тем самым решаются задачи общей и частной превенции правонарушений.

4. Административная ответственность урегулирована нормами административного права, которые определяют перечни административных правонарушений, административных наказаний, органов и должностных лиц, уполномоченных их применять, детально регулируют порядок производства по делам данной категории и в своей совокупности составляют самостоятельный правовой институт административной ответственности.

Основными нормативными актами, регулирующими административную ответственность, являются Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 1.3 Кодекса к ведению РФ отнесено установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административ-

ных наказаний и правил их применения, административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения данного производства, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Законами субъектов РФ может быть установлена ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов регионального характера, а также норм и правил, содержащихся в актах органов местного самоуправления, например: правил пользования городским общественным транспортом, правил благоустройства и т. п. В случае противоречия между федеральными законами и законами субъектов РФ будет действовать федеральный закон.

Совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих основания и порядок привлечения к ответственности, составляет ее нормативное основание.

Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения проступка. Закон, смягчающий или отменяющий ответственность либо иным образом улучшающий положение лица, привлекаемого к ответственности, имеет обратную силу, т. е. его действие распространяется и на правонарушения, совершенные до вступления этого акта в силу. Закон, устанавливающий или усиливающий административную ответственность либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

5. Единственным фактическим основанием административной ответственности являются административные правонарушения. Их перечень предусмотрен в гл. 5–21 КоАП РФ. От смежных с ними преступлений административные правонарушения отличаются меньшей степенью общественной вредности.

6. Особенностью административной ответственности является возможность ее наступления независимо от наличия вредных последствий совершенного проступка. Сам факт виновного нарушения норм, правил, установленных государством, уже служит юридическим основанием административной ответственности. Этим она отличается от гражданско-правовой ответственности, которая связана с причинением материального ущерба.

7. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица. При этом военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов (ОВД, уголовно-исполнительной системы, таможен-

ных органов), депутаты законодательных органов, судьи, сотрудники органов прокуратуры привлекаются к ответственности в особом порядке.

8. Административная ответственность применяется в основном во внесудебном порядке, т. е. непосредственно полномочными органами исполнительной власти и их должностными лицами, исчерпывающий перечень которых содержится в гл. 23 КоАП РФ, таких субъектов в ней перечислено более 80. В некоторых случаях дела об административных правонарушениях относятся к исключительной компетенции судей (судов общей юрисдикции, арбитражных судов, военных судов, мировых судей). Применение мер уголовной и гражданско-правовой ответственности отнесено к исключительной компетенции судов.

9. Признаком, характеризующим административную ответственность, является отсутствие отношений соподчиненности между органом, налагающим административное наказание, и лицом, привлекаемым к ответственности. Правонарушитель организационно не подчинен субъекту, наделенному административно-юрисдикционными полномочиями. В этом одно из существенных отличий административной ответственности от дисциплинарной.

10. Законодательством установлен особый порядок привлечения к административной ответственности – производство по делам об административных правонарушениях (разд. IV КоАП РФ), которое представляет собой ее процессуальное основание. Данное производство отличается сравнительной простотой, что позволяет оперативно реагировать на совершение административных проступков и в то же время обеспечивать соблюдение прав человека.

11. Меры административной ответственности менее суровы по сравнению с уголовными наказаниями, не влекут судимости даже в тех случаях, когда применяются судом. Однако при этом наступает особое состояние административной наказанности, которое связано с наступлением некоторых правоограничений для лица, привлеченного к ответственности.

Таким образом, под административной ответственностью понимается применение государственными органами (должностными лицами) административных наказаний к лицам, совершившим административные правонарушения, на основе и в порядке, которые установлены законодательством¹.

Действующим законодательством предусмотрено несколько оснований для освобождения лиц, совершивших правонарушения, от административной ответственности. Одним из них является малозначительность совершенного проступка (ст. 2.9 КоАП РФ).

Понятие «малозначительность» является оценочным, так как характеризующие ее критерии отсутствуют. Вопрос о малозначительности деяния решается с учетом всех его субъективных и объективных признаков: места, способа

¹Административное право. М.: ЦОКР МВД России, 2005. Ч. 2. С. 19.

совершения, степени вины, размера и характера причиненного ущерба, иных существенных обстоятельств дела¹). Важно установить, что в совершенное противоправное деяние не представляет существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Таковыми могут быть признаны, например, безбилетный проезд в общественном транспорте, нарушение пешеходами правил дорожного движения и др. В этом случае уполномоченное должностное лицо вправе ограничиться устным замечанием, которое не влечет никаких юридических последствий.

Освобождение от административной ответственности может быть связано с ее заменой мерами дисциплинарного или иного воздействия. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и другие лица, на которых распространяется действие специальных правовых актов о дисциплине за совершение административных правонарушений, как правило, несут дисциплинарную ответственность за все проступки, кроме тех, за совершение которых ответственность наступает на общих основаниях.

Согласно ст. 2.3 КоАП РФ комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, может освободить его от ответственности. К указанному лицу могут быть применены меры, предусмотренные федеральным законодательством либо законодательством субъекта РФ о защите прав несовершеннолетних. К их числу относятся, например, выговор, строгий выговор, передача правонарушителя на поруки трудовому коллективу или общественной организации и другие². Применение названных мер не влечет состояния административной наказанности.

Не подлежат административной ответственности лица, совершившие правонарушение в состоянии крайней необходимости или невменяемости.

Согласно ст. 2.7 КоАП РФ не является административным правонарушением причинение 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 вред предотвращенный.

Крайняя необходимость является одним из правомерных средств предотвращения опасности, представляющей угрозу охраняемым законом интересам.

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 25 фев. 2014 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 10.

²О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Кировской области: Закон Кировской обл. от 25 нояб. 2010 г. (в ред. от 10 мая 2018 г.) [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru.

О состоянии крайней необходимости можно говорить лишь при соблюдении следующих условий:

1. Причинение вреда охраняемым законом интересам связано с устранением реальной и непосредственной опасности. Такая опасность может угрожать здоровью граждан, их имуществу, правам, общественной безопасности, иным интересам общества и государства.

2. Угроза общественным интересам не могла быть устранена иначе, как только путем причинения вреда другим охраняемым интересам. Именно это обстоятельство делает оправданным причинение вреда. Если устранение опасности возможно без причинения такого вреда, то состояние крайней необходимости исключается.

3. Причиненный вред должен быть менее значителен, чем предотвращенный. При оценке несоответствия вреда причиненного предотвращенному следует учитывать ценность, общественную значимость интереса, которому угрожала опасность, и интересы нарушенного. Так, интересы, связанные с личностью, здоровьем человека, более значимы, чем имущественные интересы.

Необходимым условием административной ответственности является наличие вины (умысла или неосторожности) у лица, совершившего противоправное деяние. Лица душевнобольные, слабоумные, не способные осознавать характер совершаемых своих действий, а также не способные руководить своими действиями из-за поражения волевой сферы психики, не могут быть признаны виновными вследствие невменяемости (ст. 2.8 КоАП РФ).

Состояние невменяемости характеризуется двумя критериями. Один из них – медицинский – указывает на различные формы болезненных расстройств психической деятельности: а) хроническое психическое расстройство; б) временное психическое расстройство; в) слабоумие; г) иное болезненное состояние.

Юридический критерий невменяемости заключается в отсутствии у лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить своими поступками. Неспособность осознавать фактическую сторону и противоправность своего поведения характеризует интеллектуальный признак невменяемости, а неспособность руководить своими поступками – волевой признак невменяемости.

Для признания состояния невменяемости необходимо установить наличие медицинского критерия (хотя бы один признак) и юридического критерия (оба признака или один из них). Вывод о состоянии невменяемости в момент совершения проступка должен сделать орган (должностное лицо), рассматривающий дело. Для этого назначается специальная психиатрическая экспертиза.

§ 2. Понятие административного правонарушения

Одним из важнейших признаков каждого из существующих видов юридической ответственности является наличие самостоятельного фактического основания применения санкций. Единственным основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. В этом проявляется их тесная взаимосвязь и взаимообусловленность, поскольку без правонарушения нет ответственности.

Законодательное определение понятия административного правонарушения закреплено в ст. 2.1 КоАП РФ, согласно которой административным правонарушением признается противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В данном определении прежде всего следует обратить внимание на то, что правонарушение всегда представляет собой деяние, т. е. акт волевого поведения. Он включает в себя два аспекта поведения: действие или бездействие.

Действие – активное невыполнение обязанности, законного требования, а также нарушение запрета, а бездействие – пассивное невыполнение обязанности, т. е. человек должен был совершить определенные действия, которые предусмотрены нормой права, но не совершил. Так, изготовление или распространение анонимных агитационных материалов (ст. 5.12 КоАП РФ) – действие, а непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25 КоАП РФ) – бездействие.

Правонарушение как правовое явление характеризуется определенными признаками, которые отражают существенные стороны данного явления. Ими является противоправность, виновность, наказуемость, общественная вредность.

Противоправность – важнейший признак административного правонарушения. Она свидетельствует о том, что лицо нарушает запрет, содержащийся в административно-правовой норме. Если совершенное деяние не предусмотрено законодательством, то оно не может считаться правонарушением даже в случае пробела в законе.

Противоправность означает, что действиями (бездействием) нарушаются специальные правила, нормы, стандарты, которые предусмотрены федеральными законами, иными нормативными актами РФ и субъектов РФ. К ним относятся, например, нарушение норм и правил в области использования атомной энергии, правил дорожного движения, оборота оружия и др. При этом противоправное деяние не обязательно связано наступлением вредных последствий, достаточно самого факта нарушения (невыполнения) требований, предписан-

ных нормой права. Главное, что соблюдение этих норм контролируется мерами административной ответственности. В связи с этим совершение деяния, причинившего вред общественным интересам, но не предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ или иного нормативного акта, не влечет административной ответственности. Это означает, что применение норм административного права по аналогии не допускается.

Общественная вредность¹. В определении административного правонарушения, закрепленном в ст. 2.1 КоАП РФ, названный признак отсутствует, но он весьма важен для отграничения административного проступка от преступления.

Согласно ст. 14 УК РФ преступление признается общественно опасным деянием. При этом характер общественной опасности определяется прежде всего теми общественными отношениями, на которые совершено посягательство, способом совершения преступления, размером вреда или тяжестью наступивших последствий и др.

Общественная вредность административных проступков обнаруживается в том, что, будучи отрицательным явлением в общественной жизни, они не влекут за собой тяжких последствий, способных причинить серьезный ущерб охраняемым законом объектам. В большинстве случаев административные проступки вообще не влекут вредных последствий, а содержат лишь возможность их наступления. Причина этого в том, что они являются нарушением различных общеобязательных правил, установленных в целях профилактики, недопущения вредных последствий. Поэтому само по себе нарушение или несоблюдение таких правил влечет административную ответственность независимо от наступления последствий.

Общественная вредность, являясь материальным признаком правонарушения, находит свое юридическое выражение в противоправности деяния, т. е. в признаке, в котором законодатель с большей или меньшей степенью полноты фиксирует социальные свойства правонарушения и, когда это возможно, количественные характеристики, позволяющие правоприменительному органу правильно квалифицировать конкретное правонарушение.

Виновность – это сознательное и ответственное отношение человека к своим поступкам и окружающей деятельности. Только виновное (умышленное или неосторожное) нарушение субъектом установленных правил влечет административную ответственность. То есть привлечение к административной ответственности без учета наличия вины невозможно.

¹Отдельные авторы в качестве признака административного правонарушения рассматривают общественную опасность. См., например: *Агапов А. Б.* Административная ответственность. М.: Юрайт, 2012. С. 138; *Колпаков В. К.* Вредность и общественная опасность административного правонарушения //Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 7–11.

Наказуемость как признак административного правонарушения означает возможность назначения наказания за совершение каждого правонарушения, угрозу наказанием при нарушении административно-правовой нормы. Однако следует иметь в виду, что далеко не все нарушения норм административного права могут рассматриваться в качестве проступков. Ими признаются лишь деяния, совершение которых влечет за собой применение мер наказания. Но компетентные государственные органы вправе освободить лицо от административной ответственности ввиду малозначительности деяния и ограничиться устным замечанием. Таким образом, реализация административных санкций не всегда сопутствует административному проступку, но возможность их применения является его обязательным свойством.

Административные правонарушения нередко граничат с преступлениями. Поэтому важно знать критерии, позволяющие отграничивать правонарушения от преступлений.

В юридической литературе нередко высказывается мнение, что административные правонарушения и преступления являются общественно опасными деяниями. Качественное различие между ними проявляется в степени общественной опасности. При этом считается, что степень общественной опасности административных правонарушений значительно ниже, чем степень опасности преступлений.

Как уже отмечалось, общественная опасность характеризует антисоциальную сущность деяния. Общественная опасность преступления проявляется прежде всего в том, что данное деяние причиняет или создает угрозу причинения существенного вреда наиболее важным интересам граждан, общества и государства. Административные правонарушения таких последствий повлечь не могут и следовательно общественной опасностью не обладают.

Есть противоправные деяния, которые всегда квалифицировались и будут квалифицироваться как административные правонарушения. Например, нарушение правил пользования жилыми помещениями, распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах. Вместе с тем существует немало деяний, которые в зависимости от ряда обстоятельств могут рассматриваться либо как административное правонарушение, либо как преступление. В таких случаях для решения вопроса по существу можно использовать ряд критериев. Одним из них является размер имущественного ущерба, причиненного деянием. Так, хищение чужого имущества на сумму, не превышающую 1 000 руб., признается административным проступком, а хищение, совершенное на более значительную сумму, считается преступлением. Осуществление предпринимательской деятельности без лицензии, если ее наличие является обязательным, как правило, рассматривается в качестве административного правона-

рушения. Однако если в результате такой деятельности причинен крупный ущерб (свыше 1 млн 500 тыс. руб.), налицо преступление.

Часто используется для разграничения проступков и преступлений такой критерий, как наличие или отсутствие тяжких последствий. Например, если нарушение транспортных правил повлекло гибель людей или иные тяжкие последствия, то оно квалифицируется как преступление (ст. 263–265 УК РФ), а если подобных последствий нет – как административное правонарушение.

Значительные различия существуют между субъектами преступлений и административных правонарушений. Так, субъектами преступления являются только физические лица, достигшие 16-летнего, а в отдельных случаях – 14-летнего возраста. Субъектами административного правонарушения могут быть как физические лица, достигшие 16-летнего возраста, так и предприятия, учреждения, организации, обладающие статусом юридического лица.

§ 3. Состав административного правонарушения

Правовая природа административного правонарушения раскрывается не только через юридические признаки. Также необходимо раскрыть определение понятия *состава административного правонарушения*. Это обусловлено тем, что в конкретном деянии при наличии всех рассмотренных выше признаков может отсутствовать состав правонарушения, что является одним из оснований для освобождения лица от административной ответственности.

Понимание состава административного правонарушения имеет важное практическое значение, поскольку способствует правильной квалификации деяния уполномоченными органами и должностными лицами, эффективному применению административных наказаний, отграничению административных правонарушений от других противоправных деяний. Поэтому юридические признаки административного правонарушения, характеризующие его как некую теоретическую конструкцию, следует отличать от элементов (признаков) его состава, которые отражают реальное проявление противоправного деяния.

Любое правонарушение имеет свой состав. Под составом административного проступка обычно понимается совокупность установленных правом элементов, при наличии которых конкретное общественно вредное деяние признается административным правонарушением. Административное правонарушение имеет сложный юридический состав, который включает в себя ряд взаимосвязанных признаков, характеризующих объект действий, их внешнее проявление, субъект действий и его психическое отношение к совершаемым действиям. Состав проступка рассматривается юридической наукой как совокупность четырех элементов: объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной сто-

роны. Указанный набор элементов обязателен, отсутствие хотя бы одного из них не позволяет признать деяние административным правонарушением.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, которые регулируются различными отраслями права и охраняются административными санкциями. Это общее понятие названного объекта.

Кроме общего, являющегося единым для всех административных правонарушений, выделяют также родовой и непосредственный объекты. Родовым объектом проступков признается однородная группа отношений: права граждан, здоровье населения, собственность, общественный порядок, установленный порядок управления и т. д. Именно родовой объект лежит в основе построения Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях. Например, в гл. 5 сконцентрированы проступки, посягающие на права граждан, в гл. 14 – проступки, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

Непосредственный объект представляет собой конкретное общественное отношение, которому причинен вред в результате совершения определенного правонарушения.

Объективная сторона представляет собой совокупность признаков, характеризующих внешнюю сторону административного правонарушения, последствия, время, место и иные обстоятельства его совершения. Именно по объективной стороне определяется противоправный характер деяния; она лежит в основе разграничения административных правонарушений и сходных с ними преступлений. При этом для состава административного правонарушения в отдельных случаях, предусмотренных законом, не требуется наличия всех указанных признаков.

Обязательным элементом объективной стороны является деяние (действие или бездействие), а не мысли, желания и иные проявления психической деятельности. Противоправное поведение может выражаться в единовременных действиях (выбрасывание какого-либо предмета на спортивную арену) или продолжаться в течение некоторого времени (пребывание в пьяном виде в общественных местах). Но и в том и в другом случае деяние образует единый акт правонарушения. В связи с этим следует различать длящиеся и продолжаемые проступки. *Длящимся* признается деяние, сопряженное с последующим длительным невыполнением правовой обязанности (например, обязанности зарегистрироваться). Длящийся проступок продолжается до тех пор, пока обязанность не будет выполнена. Некоторые из них продолжают даже после применения к виновным мер наказания.

Продолжаемое правонарушение состоит из ряда тождественных неправомерных действий, объединенных единым умыслом и в своей совокупности

образующих единый проступок. Конечным моментом подобного правонарушения является прекращение противоправной деятельности добровольно или в результате привлечения лица к административной ответственности.

По особенностям конструкции объективной стороны различаются материальные и формальные составы административных правонарушений. Формальными считаются проступки, объективную сторону которых образует только противоправное действие или бездействие вне зависимости от наступления вредных последствий. Таковыми являются большинство административных правонарушений, т. е. ответственность за их совершение наступает независимо от того, возникли или нет непосредственные материальные последствия в результате проступка. Достаточно самого факта нарушения определенных правил, к которым относятся, например, несвоевременная перерегистрация оружия (ст. 20.11 КоАП РФ), нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15 КоАП РФ) и многие другие.

Материальными принято называть правонарушения, объективную сторону которых образуют как противоправное деяние, так и наступившие последствия. К числу таких проступков можно отнести нарушение пешеходом правил дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств (ст. 12.30 КоАП РФ), мелкое хищение чужого имущества (ст. 7.27 КоАП РФ) и др. Для выявления состава материального правонарушения необходимо также установить причинную связь между деянием и наступившими последствиями. При отсутствии такой связи ответственность за материальные административные правонарушения не наступает.

Довольно часто в состав объективной стороны законодатель включает дополнительные *квалифицирующие* признаки: место, время и способ совершения проступка. Указанные обстоятельства могут иметь двоякое значение. Иногда они выступают в качестве обязательных признаков конкретного проступка, поскольку на них указывают диспозиции правовой нормы. Так, для квалификации проступка по ст. 20.20 КоАП РФ необходимо установить, что лицо, находясь в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство или общественную нравственность, было обнаружено на улице или в ином общественном месте. В других случаях место, время и способ совершения являются показателем общественной вредности проступка. Например, для характеристики действий как мелкого хулиганства важное значение имеет то, что данные действия совершаются, как правило, публично, в присутствии других граждан.

Признаком объективной стороны некоторых административных правонарушений является время. В ст. 5.10 КоАП РФ говорится о проведении предвыборной агитации в период, когда такая агитация запрещена, а ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ предусматривает ответственность за неуплату администра-

тивного штрафа в срок, установленный законом. Здесь время является обязательным признаком состава правонарушения.

Способ совершения административного правонарушения представляет собой определенный порядок, последовательность действий и приемов, применяемых правонарушителем. Если способ совершения отражен в статье КоАП РФ, то он влияет на правовую оценку содеянного. Так, способ является конструктивным признаком состава такого правонарушения, как обман потребителей (ст. 14.7 КоАП РФ), который может быть совершен путем обмеривания, обвешивания, обсчета, введения в заблуждение относительно потребительских свойств товара. Точно также ст. 14.8 КоАП РФ содержит исчерпывающий перечень наказуемых способов нарушения иных прав потребителя.

К признакам объективной стороны закон иногда относит средства совершения правонарушения. Это различные предметы и вещества, свободный оборот которых запрещен либо ограничен: взрывчатые вещества, гражданское и служебное оружие, этиловый спирт, алкогольная продукция и др. Например, ст. 14.17 КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконное промышленное производство этилового спирта.

Субъектом административного правонарушения признается физическое или юридическое лицо, виновным деянием которого причинен вред личным или общественным интересам.

Общими признаками, характеризующими физическое лицо, являются достижение 16-летнего возраста и вменяемость, т. е. способность осознавать фактический характер и общественную вредность своего поведения или руководить своими действиями. Однако к лицам, совершившим правонарушения в возрасте от 16 до 18 лет, применяются, как правило, меры, предусмотренные федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹.

Вместе с тем при совершении определенных административных проступков (безбилетный проезд, нарушение правил дорожного движения) лица в возрасте от 16 до 18 лет могут быть привлечены к административной ответственности на общих основаниях. Но и в этих случаях с учетом характера совершенных правонарушений, личности виновных в них дела на указанных лиц могут быть переданы на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Подростки в возрасте до 16 лет административной ответственности не несут, но в некоторых случаях за их действия отвечают родители или заменяющие их лица. Например, ст. 20.22 КоАП РФ устанавливает ответственность

¹Собрание законодательства РФ. 1999. № 26.

родителей за появление в общественных местах в состоянии опьянения несовершеннолетних, не достигших 16-летнего возраста.

За правонарушения в сфере дорожного движения, которые были зафиксированы в автоматическом режиме с помощью технических средств, ответственность несут собственники автотранспорта, даже если они не находились за рулем автомобиля (ст. 2.6.1 КоАП РФ).

К административной ответственности могут привлекаться не только граждане РФ, но и находящиеся на ее территории иностранцы.

В отношении отдельных категорий граждан законодательством предусмотрен особый порядок их привлечения к ответственности за совершение административных проступков. Так, должностные лица несут административную ответственность за нарушения, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, например, в сфере охраны здоровья населения, обеспечения правил пожарной безопасности, оборота оружия и др. При этом к ним применяются более строгие наказания.

КоАП РФ (ст. 2.4) впервые закрепил понятие должностного лица, под которым следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями исполняющее обязанности представителя власти, т. е. наделенное распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, равно как и в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

К должностным лицам отнесены также руководители и работники иных организаций, выполняющие организационные и административно-хозяйственные функции. Для целей КоАП РФ к должностным лицам приравниваются и индивидуальные предприниматели, т. е. физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

В отдельных случаях к категории должностных лиц могут быть отнесены граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели)¹.

Должностные лица несут ответственность не только за собственные противоправные действия, но за дачу подчиненным указаний, идущих вразрез с установленными правилами, а также за непринятие мер по обеспечению соблюдения правил подчиненными, если обеспечение соблюдения этих правил

¹См. Телегин А. С. К вопросу о понятии должностного лица по административному законодательству // Право и наука в современном мире. Пермь, 2019. С.173–177.

входит в круг служебных обязанностей конкретного должностного лица. Так, если работники магазина нарушают правила торговли, а директор и другие должностные лица, ответственные за их соблюдение, не принимают по отношению к ним необходимых мер, то они могут быть оштрафованы.

Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные, а также сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, таможенных органов, а также сотрудники Следственного комитета РФ за совершение административных правонарушений несут ответственность по дисциплинарным уставам. В то же время за нарушение законодательства о выборах и референдумах, о налогах и сборах, об охране окружающей природной среды, правил дорожного движения, таможенных правил, правил пограничного режима и др. (ст. 2.5 КоАП РФ) эти лица несут административную ответственность на общих основаниях. Но к ним не применяется административный арест, а к военнослужащим, проходящим службу по призыву, – и штраф. В связи с этим материалы о привлечении указанных лиц к административной ответственности передаются по месту службы нарушителей для применения в отношении их мер дисциплинарного воздействия.

Особые условия привлечения к ответственности за административные правонарушения предусмотрены для лиц, исполняющих специальные государственные функции, установленные Конституцией РФ и федеральными законами (депутаты, члены Совета Федерации, судьи, прокуроры). Названные условия предусмотрены не КоАП РФ, а иными законодательными актами.

Так, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания¹. Аналогичный порядок распространяется и на депутатов законодательных органов субъектов РФ².

Вопрос об ответственности судей за совершенное административное правонарушение решается судебной коллегией из трех судей Верховного Суда РФ – в отношении судей Конституционного Суда, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов субъектов РФ, федеральных арбитражных судов, в отношении судей иных судов – судебной коллегией из трех судей суда субъекта РФ. Решению о привлечении судьи к административной ответственности должно предшествовать представление Генерального прокурора РФ³.

¹Собрание законодательства РФ. 1994. № 2.

²Собрание законодательства РФ. 1999. № 42.

³Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. 1992. № 30.

При совершении административного проступка сотрудником прокуратуры (прокурором, следователем) он отстраняется от должности на период проверки, проведение которой отнесено к исключительной компетенции прокуратуры¹.

Как уже отмечалось, наряду с физическими лицами субъектами административной ответственности могут быть и юридические лица. В соответствии со ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признаются организации, отвечающие ряду признаков. К их числу относится наличие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленного имущества, наличие права приобретать и осуществлять от своего имени имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, иметь самостоятельный баланс или смету. Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.

В отдельных случаях возможно привлечение к ответственности организаций, которые такого статуса не имеют. Об этом свидетельствует содержание ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, согласно которой такое административное наказание, как административное приостановление деятельности, может применяться и к организациям, не являющимся юридическими лицами. Отсюда следует, что субъектами ответственности в равной степени выступают как организации, зарегистрированные в качестве юридического лица, так и организации, не имеющие такой регистрации². В качестве таковых могут выступать, например, общественные объединения, религиозные группы, чей устав не зарегистрирован в установленном порядке.

Указанное положение распространяется также на филиалы и представительства, создаваемые юридическими лицами. Прежде всего это касается филиалов и представительств, которые территориально удалены от своих головных организаций и самостоятельно осуществляют практически весь комплекс функций юридического лица.

Субъективную сторону административного правонарушения составляют: вина нарушителя, мотив и цели, которыми он руководствовался при совершении правонарушения.

Вина является основным, а нередко и единственным признаком субъективной стороны. Необходимость выявления наличия вины вытекает из ст. 2.1 КоАП РФ. В ней вина признается обязательным признаком правонарушения.

¹Собрание законодательства РФ. 1995. № 47.

²Телегин А. С. Административная ответственность юридических лиц: некоторые проблемы применения // Вестник Прикамского социального института. 2018. № 2. С.51.

Вина – это психическое отношение лица к своим противоправным действиям и их последствиям. Она может выражаться в форме умысла или неосторожности.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий (мелкое хищение чужого имущества, мелкое хулиганство и аналогичные им действия совершаются только умышленно). В зависимости от роли волевого момента различают прямой умысел, когда лицо желает наступления последствий, и косвенный, когда оно лишь сознательно допускает их наступление.

Неосторожное административное правонарушение имеет место в том случае, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Выделяются две формы неосторожной вины: легкомыслие – предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия или бездействия, соединенное с самонадеянным расчетом их предотвратить, и небрежность – непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий.

Административные правонарушения, как правило, совершаются по небрежности, так как в результате недостаточной осмотрительности нарушитель не осознает антиобщественный характер своего поведения, однако при необходимой требовательности к себе он мог и должен был сознавать, что его действия (бездействие) противоречат требованиям правовых норм. По небрежности совершаются многие нарушения правил в области охраны природы, пожарной безопасности и др.

От неосторожной вины следует отличать невиновное причинение вреда, так называемый казус, или случай, при котором лицо не несет ответственности. Для последнего характерно, что лицо не должно было и не могло предвидеть вредные последствия, наступившие в результате совершаемого действия.

В статьях Особенной части КоАП РФ форма вины, как правило, не определена. В этих случаях административная ответственность наступает независимо от того, умышленно или по неосторожности совершено правонарушение. Однако установление формы вины имеет важное значение для определения меры наказания, применяемого к нарушителю.

Наряду с обязательными признаками субъективной стороны существуют признаки факультативные. Последними признаются мотив и цель, ибо они в

одних составах указаны, а в других – нет. В первом случае они являются квалифицирующими признаками правонарушения, т. е. действие (бездействие) признается административным правонарушением, если оно совершено по мотивам и в целях, которые прямо указаны в законе. Ст. 13.10 КоАП РФ предусматривает, в частности, административную ответственность за изготовление в целях сбыта либо за сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты или международных ответных купонов. Отсутствие цели сбыта исключает возможность признания соответствующего действия административным правонарушением.

Законодательное определение вины как психического отношения к совершаемому деянию в большей степени можно отнести к физическому лицу. Иначе решается вопрос о виновности юридического лица. Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Такой подход обусловлен тем, что выяснение характера вины юридического лица через призму умысла или неосторожности является беспредметным. Вина здесь состоит в непринятии всех необходимых и возможных мер для предотвращения нарушения либо смягчения его неблагоприятных последствий. Подход к вине юридического лица должен быть комплексным, учитывающим объективную и субъективную вину организации. Объективная вина – это вина организации с точки зрения государственного органа, налагающего административное взыскание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила.

Субъективная вина – это отношение организации в лице ее коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию. При этом субъективная вина может выступать при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, в качестве обстоятельства, смягчающего или отягчающего ответственность. Наличие в действиях юридического лица объективной вины является достаточным основанием для привлечения организации к ответственности.

Тем самым будет снят вопрос о невиновной ответственности юридических лиц. Таким образом, только при выяснении всех элементов состава административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть привлечено к ответственности.

Глава 15. Административные наказания

§ 1. Правовая природа административных наказаний

Наказания занимают особое место в системе мер административного принуждения, поскольку применяются только к лицам, совершившим административное правонарушение. Наказывая, государство принуждает правонарушителя к законопослушному поведению, так как сущность наказания состоит в лишении или ограничении определенных субъективных прав, что означает принудительное причинение ему ущемлений морального, физического или имущественного характера. Это полностью соответствует требованиям ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой каждый член общества может быть подвергнут ограничениям, установленным законом, с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния.

Административное наказание выражает отрицательную оценку государством совершенного правонарушения. Карательная сущность наказания состоит в предусмотренных КоАП РФ ограничениях прав и свобод физического или юридического лица. Это может быть связано, например, с материальными потерями при применении штрафа, конфискации, при ограничении свободы личности (аресте) или с иными неблагоприятными последствиями. Кара – сущность, а не цель наказания.

Целью наказания является частная и общая превенция административных правонарушений, т. е. их предупреждение как со стороны самого правонарушителя, так и со стороны других лиц. При этом профилактический эффект от применения наказаний более высок, чем от применения других мер административного принуждения. Это обусловлено тем, что административные наказания применяются с учетом степени вины и индивидуальных особенностей правонарушителя.

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также причинение вреда деловой репутации юридического лица. Это прямо предусмотрено ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ.

Административные наказания имеют много общего с иными мерами административного принуждения (пресечения, процессуального обеспечения), применение которых нередко предшествует назначению наказаний. Вместе с тем наказания характеризуются некоторыми специфическими особенностями.

Основания и порядок применения мер наказания могут быть установлены только законом (федеральным законом, законом субъекта РФ). При этом зако-

нами субъектов РФ могут быть предусмотрены только такие наказания, как предупреждение и штраф.

Административные наказания налагаются широким кругом органов государства и должностных лиц. Исчерпывающий перечень субъектов административной юрисдикции определен в КоАП РФ (разд. III). К их числу относятся судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и их прав, должностные лица органов исполнительной власти и др. Причем объем полномочий названных субъектов по применению административных наказаний неодинаков. Так, если судьи вправе назначить любое наказание из числа предусмотренных законом, то представители органов исполнительной власти – только предупреждение и штраф.

Административное наказание, являясь мерой ответственности, влечет у виновных особое состояние *«административной наказанности»*, которое согласно ст. 4.6 КоАП РФ возникает с момента вступления постановления о назначении наказания в силу. Данное состояние связано с дополнительными правоограничениями для правонарушителя. Оно может выступать в качестве квалифицирующего признака при повторном совершении правонарушения, например при управлении автотранспортным средством в состоянии опьянения (ч. 4. ст. 12.8 КоАП РФ), либо рассматриваться в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность.

В отдельных случаях состояние административной наказанности может повлиять на возможность реализации некоторых субъективных прав. Так, до окончания срока наказанности на должности специалистов авиационного персонала не могут быть приняты лица, подвергнутые административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача¹.

По истечении одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания состояние наказанности аннулируется автоматически.

Административные наказания налагаются компетентными органами (должностными лицами) на основе специального индивидуального правового акта – постановления. Иные меры административного принуждения (предупредительные, пресекательные) могут применяться и без составления такого документа.

Административные наказания следует отличать от мер уголовного наказания, которые по своей природе более репрессивны. Процедура привлечения к административной ответственности отличается относительной простотой по сравнению уголовным судопроизводством, которое детально регламентировано законодательством. Уголовные наказания могут быть предусмотрены только федеральным законодательством, в то время как административные наказания устанавливаются, помимо федеральных, и региональными законами.

¹Воздушный кодекс. РФ. М., 2018.

§ 2. Виды административных наказаний

Административные наказания представляют собой целостную систему карательных санкций, которая характеризуется общностью природы, оснований и целей их применения, возможностью взаимозаменяемости. Исчерпывающий перечень административных наказаний закреплён в ст. 3.2 КоАП РФ. К их числу относится предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Иные меры административного принуждения в качестве наказаний рассматриваться не могут.

Административные наказания выражаются обычно в моральном или материальном воздействии на правонарушителя. Некоторые из них сочетают в себе одновременно как моральное, так и материальное воздействие, а также временное ограничение прав нарушителя (например, дисквалификация, лишение специального права).

В законе предусмотрены как основные, так и дополнительные административные наказания. За одно правонарушение может быть назначено либо основное наказание, либо основное и дополнительное. Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, кроме права управления транспортным средством, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут применяться только в качестве основных административных наказаний. Другие наказания могут применяться как в качестве основных, так и в качестве дополнительных. Лишение права управления транспортным средством применяется в качестве дополнительного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч.1 ст. 11.7.1, ч. 1 и 2 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ.

Предупреждение – мера морального характера, выраженная в официальном порицании правонарушителя, применяется за малозначительные проступки. Предупреждение применяется в случае совершения правонарушения впервые и при отсутствии причиненного вреда жизненно важным интересам граждан, окружающей природе, объектам культурного наследия, безопасности государства, а также имущественного ущерба.

В отдельных случаях предупреждение может быть назначено вместо штрафа физическим и юридическим лицам, которые являются субъектами малого и среднего предпринимательства.

В качестве меры наказания предупреждение выступает лишь в случае, если оно вынесено в письменной форме.

Штраф как мера административного наказания представляет собой денежное взыскание, налагаемое на лицо, совершившее административное правонарушение. Его особенностью является воздействие на материальные интересы нарушителя посредством взыскания с него в доход государства определенной суммы денежных средств.

Штраф предусмотрен за большинство административных правонарушений. Основным показателем этого вида наказания является его размер, который, как правило, выражается в конкретных суммах и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. руб. Однако за некоторые административные правонарушения штраф может налагаться в значительно большем размере – до 30, 50 и даже 500 тыс. руб., например за осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности лицом, не включенным в государственный реестр (ч. 4 ст. 14.57 КоАП РФ).

Для должностных лиц размер штрафа не может превышать 50 тыс. руб., но в отдельных случаях он может достигать 1 млн руб.. На юридических лиц штраф налагается в пределах 1 млн руб., а за некоторые правонарушения, например, предусмотренные ст. ст. 14.51, 15.27, 15.39 КоАП РФ, – в пределах 60 млн руб.

Помимо этого, штраф может исчисляться в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения, сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме неуплаченного административного штрафа, кадастровой стоимости земельного участка, сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции, и др.

Минимальный размер административного штрафа во всех случаях не может быть менее 100 руб.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством РФ.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения представляет собой принудительное безвозмездное обращение этого предмета в собственность государства. Конфискации подлежат лишь предметы, находящиеся в собственности правонарушителя. При этом она производится только в отношении вещей, непосредственно связанных с проступком. К числу предметов, которые могут быть конфискованы, относятся оружие,

предметы контрабанды, валютные ценности, алкогольная продукция, печатная продукция и др.

Конфискация может быть назначена только на основании судебного решения в качестве основного либо дополнительного наказания. Действующий КоАП РФ широко использует конфискацию в качестве дополнительного наказания для физических и юридических лиц. При этом в одних случаях ее применение является обязательным (ст. 16.16, ст. 20.3, ст. 20.23 КоАП РФ), в других – по усмотрению судьи, рассматривающего дело (например, ст. ст. 16.21, 20.10 КоАП РФ).

К лицам, для которых охота или рыболовство являются основными источниками существования, конфискация огнестрельного оружия и боеприпасов, других дозволенных орудий охоты и рыбной ловли не применяются.

Не может рассматриваться в качестве конфискации изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения, которые, во-первых, в соответствии с федеральным законом подлежат возврату законному собственнику; во-вторых, изъятые из гражданского оборота либо находятся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежат обращению в собственность государства или уничтожению.

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу.

Суть этой меры административной ответственности состоит в лишении тех субъективных прав, которые ранее были официально предоставлены гражданину органами исполнительной власти. Речь идет о таких специальных правах, как право охоты и право управления средствами транспорта: воздушного (ст. 11.5 КоАП РФ), морского, внутреннего водного, в том числе маломерного (ст. ст. 11.7, 11.9 КоАП РФ), автотранспорта (ст. ст. 12.8, 12.7 КоАП РФ), лишение права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия (ст. 20.8 КоАП РФ).

Лишение специального права, предоставленного гражданину, применяется на срок до трех лет за грубое или систематическое нарушение порядка этим правом. Срок лишения таких прав не может быть менее одного месяца.

Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает некоторые ограничения в применении рассматриваемого наказания. Так, лишение права управления транспортными средствами не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, кроме случаев: 1) управления ими в состоянии опьянения; 2) оставления в нарушение установленного порядка места дорожно-транспортного происшествия, участником которого они являются; 3) уклонения от прохождения освидетельствования на состояние опьянения и др. Права охоты не могут быть лишены лица, для которых охота является основным источником существования.

Следует учитывать, что данное административное наказание касается только специально предоставленных гражданину прав. Оно не распространяется на права граждан, закрепленные в Конституции РФ. Не может рассматриваться как административное наказание и аннулирование лицензии на право занятия отдельными видами предпринимательской деятельности, поскольку в КоАП РФ эта мера не предусмотрена. Такая мера относится к мерам административного пресечения.

Административный арест как мера административного наказания устанавливается и применяется лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений. Сущность этого взыскания состоит в краткосрочном лишении свободы, влекущим за собой определенные моральные, материальные последствия для арестованного, связанные с особым режимом его отбывания.

В настоящее время административный арест применяется за совершение таких административных проступков, как мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции (ст. 19.3 КоАП РФ), появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ), неуплата административного штрафа (ст. 20.25 КоАП РФ) и др.

Административный арест назначается судьей. Он не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, к лицам, не достигшим 18 лет, к инвалидам первой и второй групп, военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, Следственного комитета, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и некоторым другим.

Административный арест назначается на срок до 15 суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо за организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ – до 30 суток. Минимальный срок ареста не определен. Если аресту предшествовало административное задержание правонарушителя, то его срок включается в срок ареста.

Применение административного ареста не влечет увольнения с работы и не прерывает трудовой стаж. Постановление о назначении наказания в виде административного ареста подлежит немедленному исполнению.

Порядок отбывания указанной меры наказания регулируется Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

Административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства состоит в принудительном и контролируемом перемещении лица через государственную границу за пределы страны, а в случаях, предусмотренных законодательством, – в самостоятельном выезде выдворяемых из России. Субъектами этого наказания могут быть только иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Россию в качестве туристов или по частным, служебным, общественным делам, на учебу или работу и т. п.

Выдворение применяется в случае нарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания в РФ (ст. 18.8 КоАП РФ), режима государственной границы РФ (ст. 18.1 КоАП РФ), правил привлечения или использования иностранной рабочей силы (ст. 18.10 КоАП РФ), а также иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП РФ). Административное выдворение назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в РФ – должностным лицом пограничного контроля.

Административное выдворение производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда выдворяемого лица.

Административное выдворение необходимо отличать от *депортации*, которая применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, если им отказано во въезде в РФ либо если принято решение о нежелательности их пребывания на территории РФ. В этих случаях названные лица обязаны выехать из России. Иностранные граждане и лица без гражданства, не выполнившие это требование, подлежат депортации¹.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ, либо осуществлять деятельность в сфере

¹О порядке выезда из РФ и въезда в РФ: Федер. закон от 15 авг. 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34.

подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий и др.

Дисквалификация может быть назначена за совершение таких административных правонарушений, как фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12 КоАП РФ), грубое нарушение лицензионных требований и условий производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему (ст. 20.8) и др.

Дисквалификация может быть установлена на срок от 6 месяцев до 3 лет. Назначена она может быть только судьей.

Административное приостановление деятельности 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 устанавливается на срок до 90 суток. Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей на срок от 20 до 200 ч. и отбываются не более 4 ч. в день.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам первой и второй групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии, государственной противопожарной службы и таможенных органов.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается за нарушение правил поведения зрителей во время соревнований. Данная мера означает времен-

ное запрещение посещать места проведения официальных соревнований на период от 6 месяцев до 7 лет. Назначается указанная мера судьей.

В целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете органы внутренних дел ведут учет таких лиц¹.

§ 3. Правила назначения административных наказаний

Органы государства и должностные лица при назначении административных наказаний обязаны руководствоваться определенными правилами, которые предусмотрены гл. 4 КоАП РФ.

Наказания назначаются в соответствии с общими принципами административной ответственности, такими как законность, справедливость и индивидуализация.

Принцип законности обеспечивается тем, что наказание должно быть назначено в пределах санкций, установленных законодательством (КоАП РФ, законом субъекта РФ) за конкретное административное правонарушение. Не допускается применение наказания выше предусмотренной данной нормой санкции. При этом никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

Требование законности проявляется и в том, что при назначении наказания следует учитывать положения КоАП, которые конкретизируют общие правила назначения наказаний применительно к отдельным категориям правонарушителей, например, к несовершеннолетним, беременным женщинам и др.

Справедливость наказания заключается в том, что более строгое наказание из числа предусмотренных за совершенное правонарушение назначается только в тех случаях, когда менее строгий вид наказания не соответствует тяжести совершенного правонарушения. Необходимо также учитывать, что законодательством предусмотрена возможность замены строгого наказания более мягким. Например, допускается наложение штрафа в меньшем размере, чем это предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ, а также замена штрафа предупреждением.

Индивидуализация наказания выражается в определении меры наказания, необходимой и достаточной именно для данного лица, с учетом характера совершенного им правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, наличия на его иждивении детей и т. п. При привлечении к ответственности юридического лица необходимо учитывать его финансовое положение.

¹Шавалиев Б. Э. Исполнение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения //Административное право и процесс. 2017. № 7.

В индивидуализации наказания большую роль играют обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, согласно ст. 4.2 КоАП РФ признаются:

- 1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- 2) добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;
- 3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;
- 4) оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;
- 5) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;
- 6) добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;
- 7) добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор);
- 8) совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- 9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- 10) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Названные обстоятельства не являются исчерпывающими. Судья, орган или должностное лицо, рассматривающие конкретное дело об административном правонарушении, вправе признать в качестве смягчающих и иные обстоятельства, не указанные в законе.

Перечень отягчающих обстоятельств, приведенный в ст. 4.3 КоАП РФ, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. К ним относятся:

- 1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 настоящего Кодекса;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения. Данное обстоятельство в зависимости от характера проступка может не признаваться отягчающим (например, в связи со случайным характером правонарушения, т. е. отсутствием связи между совершенным деянием и состоянием опьянения).

Важным условием законности привлечения к административной ответственности является строгое соблюдение правил назначения наказания при совершении нескольких правонарушений. Данное правило применяется в случае совершения одним и тем же лицом двух и более правонарушений, ни за одно из которых виновный не был привлечен к ответственности.

Согласно ст. 4.4 КоАП в случае совершения лицом нескольких административных проступков действует правило, согласно которому наказание назначается за каждое правонарушение в отдельности. Однако если дела о нескольких административных правонарушениях одновременно рассматриваются одним и тем же органом административной юрисдикции, действует иное правило. Оно состоит в том, что наказание должно налагаться в пределах одной санкции, предусматривающей более строгое наказание. При этом могут быть назначены дополнительные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций.

В целях повышения эффективности административной ответственности законом установлены давностные сроки назначения наказания.

Под давностью понимается истечение указанных в законе сроков после совершения административного правонарушения, в силу чего привлечение виновного к ответственности исключается. Административное наказание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения проступка (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев). Если правонарушение является длящимся, то за точку отсчета берется день обнаружения противоправного деяния.

КоАП РФ предусмотрены и иные давностные сроки, в течение которых возможно назначение наказаний. Так, за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе,

об исключительной экономической зоне РФ, законодательства об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе, о лотереях, о выборах и референдумах, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и в других случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, к ответственности можно привлечь в течение одного года со дня совершения или обнаружения проступка. Такой же срок установлен при совершении правонарушений, влекущих наказание в виде дисквалификации.

При совершении правонарушений в сфере бюджетного, валютного, таможенного законодательства РФ срок давности установлен в 2 года, законодательства о несостоятельности (банкротстве), об аккредитации в национальной системе аккредитации – 3 года, а за нарушение законодательства РФ о противодействии терроризму и коррупции – 6 лет со дня совершения административного правонарушения либо его обнаружения.

Законодательством об административных правонарушениях предусмотрен и давностный срок для погашения административного наказания – он равен одному году и исчисляется со дня окончания исполнения наказания. По истечении указанного срока совершение этим же лицом аналогичного административного правонарушения исключает возможность рассмотрения повторности в качестве квалифицирующего признака или обстоятельства, отягчающего административную ответственность.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности возместить ущерб, причиненный гражданину, предприятию, учреждению в связи с совершением правонарушения.

Если дело об административном правонарушении рассматривает судья и при этом отсутствует спор между сторонами о возмещении ущерба, то одновременно с назначением наказания он вправе решить вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба. Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются в порядке гражданского судопроизводства.

При рассмотрении дела иным уполномоченным органом (должностным лицом) вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, разрешается в порядке гражданского судопроизводства.

Глава 16. Производство по делам об административных правонарушениях

§ 1. Понятие и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях – это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов, направленная на разрешение дел об административных правонарушениях, применение мер административного наказания.

Правовую базу данного производства в основном составляют нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях (разд. IV, V). В них сформулированы принципы производства, определены основные права и обязанности его участников, виды доказательств и порядок их использования, порядок рассмотрения дела, обжалования и пересмотра принятого решения, а также его исполнения. В нормативную основу производства входит также ряд норм Арбитражно-процессуального кодекса РФ, которые используются при рассмотрении дел в арбитражных судах.

Задачи рассматриваемого производства вытекают из общих задач законодательства об административных правонарушениях. Согласно ст. 24.1 КоАП РФ к их числу относятся всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельства каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Обобщение названных задач позволяет сделать вывод о том, что в рассматриваемом производстве исполняются две связанные между собой функции: справедливого разрешения дел о проступках и предупреждения новых правонарушений.

Различают два вида производства по делам об административных правонарушениях: упрощенное и обычное¹.

Упрощенное производство – одно из эффективных средств воздействия на нарушителя. Оно характеризуется минимумом процессуальных действий и требований, а также наибольшей оперативностью. При этом способе производства не составляется протокол о правонарушении. Здесь же, на месте нарушения, принимается соответствующее решение компетентным должностным лицом.

Такая процедура является исключением из общих правил и предназначена для наиболее простых, очевидных дел, если предусмотрено административное наказание в виде предупреждения либо штрафа. Единственным документом, который при этом составляется, является постановление о назначении администра-

¹В некоторых случаях выделяют также ускоренное и усложненное производства. См., например: *Административно-процессуальное право* / под ред. А. И. Каплунова. М., 2015. С. 216–217.

тивного наказания. Упрощенное производство возможно лишь при условии, что лицо, привлекаемое к ответственности, не оспаривает налагаемое наказание.

Обычное производство осуществляется по основной массе дел об административных правонарушениях, его атрибутами являются составление протокола о проступке, вынесение постановления компетентным органом, а также выполнение иных процессуальных действий.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе системы принципов, которые закреплены в правовых нормах и вытекают из задач юрисдикционной деятельности. Важнейшими из них являются принципы законности, объективной истины, права на защиту, презумпция невиновности, равенства всех перед законом, открытости.

Принцип законности означает неукоснительное исполнение требований закона всеми участниками административно-процессуальной деятельности. Указанный принцип обуславливает защиту прав граждан, а также моральную и юридическую ответственность органа (должностного лица) за ненадлежащее ведение процесса.

Выяснение *объективной истины* по делу – важнейшая задача административного производства. Данный принцип обязывает орган, рассматривающий дело, исследовать все обстоятельства и их взаимосвязь в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить односторонний, предвзятый подход к выбору решения.

Право на защиту реализуется посредством предоставления лицу, привлекаемому к административной ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности либо приведения обстоятельств, смягчающих его вину. Согласно ст. 25.1 КоАП РФ названное лицо имеет право ознакомиться со всеми материалами дела, дать объяснения, представить доказательства, заявить ходатайства, обжаловать постановления и т. д. Это свидетельствует о демократизации производства по делам об административных правонарушениях.

Презумпция невиновности заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ). Данный принцип предполагает также, что бремя доказывания лежит на обвинителе. Привлекаемый к ответственности не обязан доказывать свою невиновность, хотя имеет на это право. Из принципа презумпции невиновности вытекает и такое важное положение: всякое сомнение толкуется в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности. Это относится к тем случаям, когда сомнения не были устранены в ходе разрешения дела. Указанное обстоятельство является одним из оснований вынесения оправдательных постановлений.

Принцип презумпции невиновности не применяется при рассмотрении дел о правонарушениях в сфере дорожного движения и в области благоустройства территории в случае их фиксации специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме.

Принцип *равенства* прямо закреплен в ст. 1.4 КоАП РФ, согласно которой все граждане равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, места жительства и других обстоятельств.

Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности и др.

Производство по делам об административных проступках осуществляется *открыто* (ст. 24.3 КоАП РФ). Это обеспечивает гласность административно-процессуальных действий. Вместе с тем предусмотрена возможность закрытого рассмотрения дела, если в ходе производства могут быть разглашены сведения, относящиеся к государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайне, либо если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве, а также членов их семей и близких.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях взаимосвязаны, они реализуются в неразрывном единстве, образуя гармоничную систему начал производства. Только последовательная реализация всех принципов соответствует демократической природе производства и позволяет наилучшим образом достичь целей процесса.

§ 2. Участники производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях как процессуальная деятельность складывается из действий различных органов и лиц. Основными субъектами этой деятельности являются государственные и общественные органы, их должностные лица, которые уполномочены принимать все предусмотренные законом меры по выявлению и предупреждению административных проступков. Помимо названных, в производстве участвуют и другие субъекты. Одни из них защищают свои интересы либо интересы других лиц. Другие, не имея личных интересов, привлекаются лишь при производстве отдельных процессуальных действий. Поэтому в зависимости от выполняемых участниками производства процессуальных функций их можно подразделить на несколько групп.

1. Компетентные органы и должностные лица, наделенные государственно-властными полномочиями. К ним относятся судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, сотрудники органов исполнительной власти, прокуроры, имеющие право принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела.

Полномочия лиц, осуществляющих властную деятельность, неодинаковы. Они различаются по категориям дел (предметам ведения и содержанию властных прав по каждой подведомственной категории дел). Так, начальники органов внутренних дел и их заместители могут рассматривать по существу широкую категорию административных правонарушений (ст. 23.3 КоАП РФ), а работники органов стандартизации, метрологии и сертификации – лишь дела о правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 19.19 КоАП РФ.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор, осуществляя надзор за исполнением законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях, вправе возбуждать производство об административном проступке, проверять законность действий должностных лиц при производстве по делу, а также совершать другие предусмотренные законодательством действия¹.

В производстве по административным правонарушениям нет такого четкого размежевания процессуальных функций, как в уголовном процессе, поэтому нередко субъекты данной группы выполняют функции расследования, разрешения дела и исполнения наказания.

2. Участники, имеющие личный интерес в деле, – лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший и их представители. В отличие от субъектов первой группы никто из представителей данной группы не пользуется властными полномочиями.

Основным участником административного производства является *лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении*. Им является физическое дееспособное лицо, достигшее 16-летнего возраста (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства), либо юридическое лицо, совершившее правонарушение, предусмотренное Особенной частью КоАП РФ или законами субъектов РФ.

Согласно ст. 25.1 КоАП РФ правонарушитель наделен широкими правами, посредством осуществления которых он может активно защищаться от предъявленного обвинения, стремясь полностью или частично оспорить его либо смягчить свою ответственность.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства,

¹Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

заявлять различного рода ходатайства: о назначении экспертизы, вызове и опросе свидетелей, истребовании дополнительных доказательств, имеющих значение для дела, и т. д. Ходатайство должно быть заявлено в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которого находится дело.

Если лицо, привлекаемое к ответственности, не владеет языком, на котором ведется производство, то ему обеспечивается право выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика.

Важной гарантией прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является возможность пользоваться юридической помощью защитника, который допускается к участию в деле с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

Лицо, привлекаемое к ответственности, вправе обжаловать постановление о назначении наказания, применение мер обеспечительного характера, а также пользоваться иными процессуальными правами, предусмотренными КоАП РФ.

Правовое положение субъектов административного производства определяется не только предоставленными им правами, но и процессуальными обязанностями. Обязанности лица, в отношении которого ведется производство по делу, носят в основном пассивный характер, поскольку их содержанием является только воздержание от совершения определенных действий (например, не препятствовать установлению истины по делу). К числу обязанностей активного характера можно отнести обязанность являться по вызову органа, должностного лица и присутствовать при рассмотрении дела. При невыполнении этой обязанности лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в определенных законом случаях может быть подвергнуто приводу (ст. 27.15 КоАП РФ).

Потерпевший – это лицо, пострадавшее от неправомерных действий, лицо, которому причинен физический, моральный или имущественный вред. Физический и моральный вред может быть причинен только гражданину, имущественный – и гражданину, и предприятию, и учреждению, и организации. Поэтому в качестве потерпевшего может выступать как физическое, так и юридическое лицо.

Признание гражданина потерпевшим осуществляется на основании его письменного или устного заявления и при наличии достаточных данных, свидетельствующих о причинении ему ущерба; юридические лица могут признаваться потерпевшим и без заявления.

Процессуальное оформление этого акта производится записью в соответствующей графе административного протокола.

Потерпевший вправе ознакомиться со всеми материалами дела, дать объяснения, представить доказательства, заявить ходатайства и отводы, обжаловать постановление по данному делу, потребовать возмещения причиненного ущерба и т. п.¹

Потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля. В этом случае он обязан дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в протоколе правильность данных им показаний.

Представители потерпевшего и лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Административному праву известен институт представительства, сущность которого заключается в совершении одним лицом (представляемого) юридически значимых действий.

В производстве по делам об административных правонарушениях выделяется два вида представительства: договорное и представительство в силу закона².

Представительство в силу закона возможно в том случае, если лицо, привлекаемое к ответственности, или потерпевший не достигли совершеннолетия либо в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свои права. Законными представителями являются родители и лица, их заменяющие: усыновители, опекуны и попечители, чьи родственные связи удостоверяются соответствующими документами.

Законные представители совершают все процессуальные действия, право на которые имеют представляемые ими лица.

Законные представители юридического лица защищают его права и интересы, если в отношении юридического лица ведется производство по делу либо если оно является потерпевшим (ст. 25.4 КоАП РФ). Ими могут быть руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Представительство по договору предполагает участие в процессе защитника и представителя, которые призваны оказывать юридическую помощь соответственно лицу, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшему.

В качестве защитника или представителя допускается адвокат, полномочия которого удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, или иное совершеннолетнее лицо, действующее на основе доверенности.

¹ Телегин А. С. Административно-правовой статус потерпевшего // Актуальные проблемы управления, экономики и права. Пермь, 2011. С. 318–325.

² Телегин А. С. Законные представители в производстве по делам об административных правонарушениях // Четвертый Пермский международный конгресс ученых-юристов. Пермь, 2013. С. 62–64.

Они допускаются к участию в производстве с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Их полномочия аналогичны полномочиям лиц, чьи интересы они представляют (ст. 25.5 КоАП РФ).

3. Лица, оказывающие содействие осуществлению производства: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые. Одни из них (свидетели, эксперты) являются источниками получения доказательств, причем объектом исследования являются не сами свидетели или эксперты, а те данные, которые они сообщают полномочному должностному лицу. Другие (специалисты, переводчики, понятые) нужны для закрепления доказательств либо обеспечения необходимых условий административного производства.

Свидетель – это лицо, призванное сообщить компетентному органу полученные им путем личного восприятия сведения о фактах, имеющих значение по делу. Свидетелем может быть любое лицо, которому известны какие-либо обстоятельства, относящиеся к рассматриваемому правонарушению.

Свидетель обязан явиться по вызову органа (должностного лица), в производстве которого находится дело, и дать правдивые показания. Он не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 25.6 КоАП РФ).

Свидетель вправе требовать точной записи его показаний и вносить в них поправки, а также имеет право на возмещение расходов, понесенных в связи с явкой в орган, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Эксперт. В процессе разрешения некоторых административных правонарушений возникает необходимость в получении заключения лица, обладающего специальными познаниями в науке, технике, искусстве, ремесле, с помощью которого можно установить обстоятельства, относящиеся к совершению проступка. Такая необходимость может возникнуть, например, при наличии сомнений в психической полноценности нарушителя, а также по делам о нарушении правил дорожного движения, правил пожарной безопасности и др.

Эксперт вправе знакомиться с материалами дела, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о представлении дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения, с разрешения судьи (должностного лица), в производстве которого находится дело об административном правонарушении, задавать другим участникам процесса вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, присутствовать при рассмотрении дела (ст. 25.9 КоАП РФ). Основной обязанностью эксперта является дача объективного заключения по поставленным перед ним вопросам.

От эксперта необходимо отличать *специалиста*, которого также привлекают к участию в производстве по делам об административных правонаруше-

ниях, потому что он обладает специальными знаниями и может помочь найти ответы на вопросы, возникающие у лица, рассматривающего дело. В отличие от эксперта специалист не проводит экспертных исследований, не дает заключения по делу. Его роль заключается лишь в оказании помощи в производстве отдельных процессуальных действий, направленных на обнаружение, закрепление и изъятие доказательств, а также в применении технических средств, что способствует полному и всестороннему выяснению обстоятельств дела.

Специалист обязан явиться по вызову судьи, должностного лица, в производстве которых находится дело, участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, давать пояснения по поводу совершаемых им действий (ст. 25.8 КоАП РФ).

Привлечение специалиста к участию в производстве по делу – право, а не обязанность судьи, должностного лица. Закон не оговаривает право других участников производства привлекать специалиста. Однако лица, имеющие личный интерес, могут заявлять ходатайства, в том числе и о привлечении специалиста.

Переводчик. При рассмотрении административных правонарушений каждому лицу, участвующему в деле, должно быть предоставлено право пользоваться родным языком. Обеспечивая осуществление принципа национального языка, КоАП РФ предусматривает участие переводчика в административном производстве. Его присутствие необходимо также при участии в процессе глухого, немого, глухонемого.

Переводчиком может быть любое лицо, обладающее необходимыми познаниями в соответствующих языках. Он назначается должностным лицом, в производстве которого находится административное дело. Переводчик обязан явиться по вызову должностного лица и выполнить полно и точно порученный ему перевод.

Понятой – это постороннее лицо, которому ничего не известно об обстоятельствах дела. Основное назначение его состоит в том, чтобы, наблюдая за производством процессуальных действий, удостоверить правильность отражения этих действий и их результатов в соответствующем документе. Таким образом, присутствие понятого при выполнении того или иного действия является гарантией соблюдения законности должностным лицом.

Участие понятых фиксируется в протоколе об осуществлении соответствующего процессуального действия. Понятые вправе делать замечания по поводу совершаемых действий, которые подлежат занесению в протокол. При необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля.

За отказ или уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, свидетели, эксперты, понятые и переводчики могут быть привлечены к административной ответственности.

В соответствии с законодательством к участию в административном производстве в качестве защитника и представителя не допускаются лица, являющиеся сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием возбуждения данного дела, или ранее выступавшие в качестве иных участников по данному делу.

В качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица в случае, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к ответственности, потерпевшим, их представителями, прокурором, судьей, должностным лицом, в производстве которых находится дело, либо если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, либо если есть основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе дела.

§ 3. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях

Решение задач производства по делам об административных правонарушениях осуществляется посредством доказывания, которое включает в себя выявление, процессуальное оформление и исследование доказательств.

Основными обстоятельствами, подлежащими доказыванию, являются следующие: наличие события административного правонарушения (время, способ и другие обстоятельства, имеющие отношение к событию), виновность лица в его совершении, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, характер и размер ущерба, причиненного правонарушением, обстоятельства, исключающие производство по делу, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами являются любые фактические данные, на основе которых устанавливаются наличие и отсутствие административного правонарушения, виновность данного лица в его совершении, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

От доказательств как фактических данных следует отличать их источники, представляющие собой средства сохранения и передачи информации, с помощью которых она вовлекается в сферу процессуального доказывания. Носители (источники) информации ничего сами по себе не доказывают, если не выявлено их содержание – сведения о чем-либо (фактические данные). В то же время фактические данные не могут существовать без определенного

носителя (источника). В этом проявляется единство доказательства и источника, т. е. содержания и формы.

Доказательства могут быть использованы в административном производстве, если они получены в порядке и из источников, предусмотренных законом, и имеют значение для всестороннего, объективного рассмотрения дела. Согласно ст. 26.1 КоАП РФ источниками доказательств являются: 1) показания различных лиц; 2) заключение эксперта; 3) материальные носители информации; 4) непосредственные наблюдения уполномоченных должностных лиц; 5) показания специальных технических средств.

Показания различных лиц: свидетелей, потерпевшего, правонарушителя. Показания свидетелей – это сообщения об имеющих значение для дела фактах, сделанные лицами, воспринявшими эти факты непосредственно или получившими о них сведения из определенных источников.

Свидетель не проводит какого-либо исследования известных ему данных. Он сообщает сведения о фактах, которые сам наблюдал, об обстоятельствах, ему лично известных. Поэтому лица, неспособные из-за физических и психических недостатков правильно воспринимать факты и давать о них правильные показания, не могут привлекаться в качестве свидетелей, а их показания не могут служить доказательствами по делу, как и показания лиц о фактах, которых они непосредственно не воспринимали и наличие которых они лишь предполагают.

Восприятие фактов свидетелем может быть и опосредованным, т. е. сведения могут быть получены им от других лиц или из документов. При этом источники сообщаемых сведений должны быть точно выяснены и проверены. Если свидетель не в состоянии указать конкретный источник своей осведомленности, то его показания теряют значение источника доказательств.

Свидетельские показания могут быть получены различным образом, например, путем опроса во время составления протокола. В этом случае свидетель, подписывая протокол, подтверждает тем самым соответствие излагаемых в нем сведений объективной действительности. При необходимости от свидетеля могут быть получены подробные объяснения, в которых излагаются известные ему факты.

Показания потерпевшего как источник доказательств имеют некоторые особенности. Во-первых, они исходят от субъекта, которому правонарушением причинен ущерб и который лично заинтересован в исходе дела. Эту заинтересованность необходимо рассматривать в двух аспектах: как стимул к активному участию потерпевшего в установлении истины по делу и как причину возможной необъективности потерпевшего, тем более что он не несет никакой ответственности за заведомо ложные показания.

Во-вторых, в большинстве случаев потерпевший является очевидцем совершенного проступка и воспринимает происшедшее в состоянии эмоционального возбуждения, оказывающего непосредственное влияние на формирование его показаний. Поэтому сведения, полученные от потерпевшего, необходимо тщательно проверять и оценивать с учетом возможной необъективности.

Рассматривая показания лица, привлекаемого к административной ответственности, следует учитывать их роль как источника доказательств и их значение в осуществлении правонарушителем права на защиту.

Правонарушитель – заинтересованное в исходе дела лицо; ему угрожает административная ответственность. Его чистосердечное раскаяние считается смягчающим вину обстоятельством. Этот фактор оказывает определенное влияние на его показания. В объяснениях лица, признающего себя виновным, обычно содержатся конкретные сведения об обстоятельствах совершения проступка. Именно эти фактические данные, а не просто психическое отношение правонарушителя к содеянному, служат доказательством по делу.

Правонарушитель вправе отказаться от дачи объяснений вообще или по поводу каких-либо обстоятельств. Однако это не может рассматриваться как прямое или косвенное доказательство его вины.

Показания лица, привлекаемого к административной ответственности, излагаются, как правило, в протоколе о нарушении либо могут быть зафиксированы отдельно и приложены к протоколу.

Заключение эксперта. Экспертиза назначается в случаях, когда в процессе производства по делу возникает необходимость использования специальных знаний в науке, технике, искусстве или ремесле. Наиболее часто проводятся такие виды экспертиз, как почерковедческая, техническая экспертиза документов, товароведческая, автотехническая, освидетельствование граждан.

Решение о назначении экспертизы выносится в виде определения, в котором указываются основания для назначения экспертизы, сведения об экспертизе или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза, вопросы, поставленные перед экспертом, а также перечень материалов, предоставляемых в его распоряжение.

С данным определением должны быть ознакомлены лицо, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевший.

Эксперт дает заключение в письменной форме. В заключении описываются проведенные исследования, приводятся сделанные в результате их выводы и даются обоснованные ответы на поставленные вопросы. В качестве источника доказательств можно рассматривать лишь такое заключение эксперта, в котором на основе проведенного исследования содержатся определенные (категорические) суждения относительно установленных им фактов. Сведе-

ния, содержащиеся в заключении эксперта, проверяются и оцениваются наряду со всеми другими доказательствами по делу и какого-либо преимущества перед ними не имеют.

Материальные носители информации – вещественные доказательства и документы.

Вещественными доказательствами являются различные предметы, которые своими свойствами, внешним видом, изменениями, местом нахождения, принадлежностью способны подтвердить или опровергнуть существование обстоятельств, имеющих значение для дела. К ним прежде всего относятся предметы, служившие орудием совершения проступка, или сохранившие на себе следы противоправных действий, или явившиеся объектом этих действий. К вещественным доказательствам близко примыкают специально созданные носители информации, на которых фиксируется информация с целью ее хранения и передачи (документы).

Информация о событиях, явлениях, фактах объективной действительности может быть зафиксирована посредством письма, рисунка, фотографии, аудио-, видеозаписи и т. д. Следовательно, документами могут быть не только письменные акты, но и материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационные базы и иные носители информации.

Вещи и документы, как «немые свидетели», могут выступать в качестве источников доказательств лишь при условии соблюдения правил их получения и оформления. Основными способами обнаружения и приобщения материальных источников доказательств являются досмотр, изъятие, представление заинтересованными лицами. При этом каждое названное действие оформляется специальным процессуальным документом.

Важное значение имеют *непосредственные наблюдения уполномоченных должностных лиц*. Например, инспектор государственного пожарного надзора во время обследования объекта обнаружил нарушение правил пожарной безопасности, инспектор дорожно-патрульной службы ГИБДД выявил нарушение правил дорожного движения. В уголовном процессе такой вид доказательств не допускается; если должностное лицо было очевидцем преступления, оно становится свидетелем. В административном производстве использование подобных доказательств обеспечивает его оперативность, без них работникам контрольно-надзорных органов было бы намного сложнее выполнять свои правоохранительные функции.

Разрешение дела об административном правонарушении осуществляется, как правило, тем полномочным представителем надзорного органа, который обнаружил совершение проступка, причем нередко этот представитель является единственным очевидцем противоправного деяния, не считая самого наруши-

теля. Анализ практики органов пожарного надзора свидетельствует о том, что около 90 % протоколов о нарушении правил пожарной безопасности были составлены сотрудниками, которые обнаружили эти нарушения.

Наблюдения полномочного лица фиксируются непосредственно в протоколе об административном правонарушении, который является самостоятельным источником доказательств.

В некоторых случаях в процессе доказывания используются *показания специальных технических средств*. Например, они могут применяться для определения уровня радиационного загрязнения, фиксации нарушений правил дорожного движения в автоматическом режиме и т. д.

Под специальными техническими средствами понимаются измерительные приборы, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку. Их показания отражаются непосредственно в протоколе об административном правонарушении.

Оценка доказательств по делу об административном правонарушении осуществляется судьей, должностным лицом по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. При этом следует исходить из равенства их доказательственного значения. Ни одно доказательство не может иметь большего или меньшего значения, никакие доказательства не могут иметь заранее установленной силы.

§ 4. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

В ходе производства по делам об административных правонарушениях могут применяться процессуальные меры обеспечительного характера, которые представляют собой систему принудительных мер, направленных на пресечение противоправного деяния, установление личности правонарушителя, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления.

Согласно ст. 27.1 КоАП РФ к их числу относится доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, привод, временный запрет деятельности, залог за

арестованное судно, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению в форме принудительного выдворения за пределы РФ, арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

Доставление представляет собой принудительное препровождение физического лица в служебное помещение с целью составления протокола об административном правонарушении. Применение данной меры возможно лишь в тех случаях, когда составление протокола является обязательным, однако сделать это на месте совершения проступка невозможно, так как у правонарушителя отсутствуют документы, удостоверяющие его личность.

Доставление вправе применять сотрудники органов внутренних дел (полиции), военнослужащие и сотрудники органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, иных правоохранительных структур, представители военной полиции, должностные лица природоохранных и иных федеральных органов исполнительной власти (ст. 27.2 КоАП РФ). Доставка должно быть произведено в самые короткие сроки. Его применение фиксируется специальным протоколом, или соответствующая запись делается в протоколе об административном правонарушении либо административном задержании, если оно впоследствии было применено.

Административное задержание – это кратковременное ограничение свободы, применяемое в исключительных случаях. Эта мера принудительного воздействия на правонарушителя имеет двойственную природу. С одной стороны, она призвана обеспечить как пресечение проступка, так и возможность привлечения виновного к ответственности (если задержание производится во время совершения правонарушения), а с другой – только привлечение нарушителя к ответственности (если проступок уже совершен).

Общим основанием административного задержания служит совершение административного правонарушения. Кроме того, необходимо наличие еще одного из следующих дополнительных условий: это должно быть необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела или для исполнения постановления по делу¹.

Согласно ст. 27.3 КоАП РФ данная мера применяется только представителями правоохранительных органов.

Административному задержанию не подлежат иностранные граждане, пользующиеся дипломатическим иммунитетом, депутаты представительных

¹ Телегин А. С. Институт задержания в производстве по делам об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы. Саратов, 2017. С. 99–101.

органов, прокуроры, судьи, военнослужащие (кроме случаев, когда нарушение общественного порядка носит злостный характер, а военный патруль отсутствует).

В целях обеспечения конституционных прав личности об административном задержании составляется протокол, в котором указываются фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства, учебы, работы, должность задержанного, время и мотивы задержания, а также сведения о лице, осуществившем задержание. По просьбе задержанного о месте его нахождения уведомляются его родственники, администрация по месту работы или учебы, а также защитник. При задержании несовершеннолетнего об этом обязательно уведомляются его родители или лица, их заменяющие.

По общему правилу срок задержания не должен превышать трех часов с момента доставления задержанного в служебное помещение органа внутренних дел, а не с момента фактического задержания и сопровождения задержанного с места нарушения. Срок административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, исчисляется с момента его вытрезвления.

В исключительных случаях лицо, совершившее административный проступок, может быть задержано на срок до 48 ч., например: при нарушении таможенных правил, правил пребывания на территории РФ и др. На такой же срок задерживаются лица, совершившие правонарушение, за которое в качестве наказания может быть назначен административный арест (ст. 27.5 КоАП РФ).

Привод как мера обеспечительного характера применяется к физическому лицу либо к законному представителю юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, к законному представителю несовершеннолетнего, а также к свидетелю, если они уклоняются от участия в рассмотрении дела, а их присутствие признано обязательным. Привод осуществляется судебными приставами либо органами внутренних дел на основании определения судьи, должностного лица, рассматривающих дело¹.

Досмотр (личный, вещей, находящихся при физическом лице, транспортных средств) производится в целях обнаружения орудий совершения либо предмета административного правонарушения. Возможность его проведения закреплена в ст. ст. 27.7, 27.9 КоАП РФ. Досмотр производится, как правило, при совершении такого правонарушения, как мелкое хищение чужого имущества, при нарушении правил пользования объектами животного мира, таможенного законодательства и др.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола.

¹Инструкция о порядке осуществления привода: утв. приказом МВД России от 21 июня 2003 г. № 438 (в ред. приказа от 1 фев. 2012 г. № 61).

Досмотр вещей (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и других предметов) осуществляется в присутствии понятых. В исключительных случаях, при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находится оружие, досмотр может быть осуществлен без понятых.

Досмотр транспортного средства производится в присутствии понятых и лица, во владении которого оно находится.

Указанные действия фиксируются в специальном протоколе, либо об этом делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или об административном задержании. В случае необходимости при производстве досмотра применяется фото- и киносъемка, ведется видеозапись. Об этом делается запись в соответствующем протоколе.

Согласно ст. 27.8 КоАП РФ в качестве меры процессуального обеспечения предусматривается *осмотр территорий и помещений*, принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, а также находящихся там вещей и документов. Осмотр производится в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя и понятых. Результаты осмотра фиксируются в специальном протоколе.

Изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ). Должностные лица органов административной юрисдикции вправе изымать у нарушителей предметы (вещи и документы), явившиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения либо имеющие значение доказательств по делу. Это могут быть, например, холодное и огнестрельное оружие, наркотические средства, спиртосодержащая продукция и т. д.

Изъятие вещей и документов является также мерой, направленной на обеспечение исполнения такого административного наказания, как конфискация. При этом в присутствии понятых составляется специальный протокол, содержащий полный перечень изъятых предметов, или может быть сделана запись в протоколе о доставлении или об административном задержании.

Изъятые вещи и документы хранятся до рассмотрения дела об административном правонарушении и в зависимости от результатов рассмотрения конфискуются, или возвращаются владельцу, или уничтожаются.

К лицам, управляющим транспортными средствами, в качестве мер процессуального обеспечения могут применяться *отстранение от управления транспортным средством, задержание транспортного средства, освидетельствование на состояние опьянения* (ст. ст. 27.12, 27.13 КоАП РФ).

Основаниями для отстранения от управления и задержания транспортного средства являются: 1) нахождение водителя в состоянии опьянения; 2) отсутствие документов на право управления, регистрационных документов на транс-

портное средство, страхового полиса обязательного страхования автогражданской ответственности; 3) управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда); 4) ситуация, при которой водитель не имеет права управления транспортным средством или лишен этого права. Задержание транспортного средства применяется также в случае нарушения правил остановки и стоянки транспортных средств на проезжей части, если это создало препятствия для движения другого транспорта, а также при уклонении от прохождения освидетельствования на состояние опьянения.

Применение названных мер процессуального обеспечения оформляется специальным протоколом. Транспортное средство, в отношении которого применено задержание, помещается на специальную стоянку в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 1496¹.

При наличии признаков опьянения водитель (судоводитель) подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения либо направляется на медицинское освидетельствование с целью определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств. Порядок его проведения и оформления установлен специальным Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475².

В случае применения видеозаписи для фиксации процессуальных действий присутствие понятых не обязательно, о чем делается запись в соответствующем протоколе.

Иные лица, совершившие административные правонарушения в состоянии опьянения, кроме управляющих автотранспортными средствами, подлежат направлению на *медицинское освидетельствование на состояние опьянения* в порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 37³.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ) представляет собой запрещение лицу, в отношении которого применена данная мера, распоряжаться (а в случае необходимости – и пользоваться) ими. При этом товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, остаются на хранении у собственника либо могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ) заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом (но не свыше 5 суток) прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных

¹Собрание законодательства РФ. 2013. № 2.

²Собрание законодательства РФ. 2008. № 27.

³Российская газета. 2015. 4 фев.

подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Основаниями применения данной меры являются необходимость предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, а также случаи возникновения эпидемии, эпизоотии, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды и т. п.

§ 5. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой совокупность основанных на законе процессуальных действий, совершаемых в определенной последовательности. В этом смысле производство проходит несколько сменяющих друг друга этапов, или стадий. На каждой стадии совершаются определенные действия, осуществление которых является необходимым условием реализации всех последующих стадий производства.

Анализ Кодекса РФ об административных правонарушениях и административно-правовой литературы позволяет выделить четыре стадии производства по административным правонарушениям: 1) возбуждение дела об административном правонарушении; 2) рассмотрение дела об административном правонарушении; 3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях; 4) исполнение постановлений.

Возбуждение дела¹, являясь начальной стадией производства, представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств административного правонарушения: их фиксацию и квалификацию. На этой стадии создаются предпосылки для объективного и быстрого рассмотрения дела, применения к виновному предусмотренных законом мер воздействия.

Начало каждой стадии административного производства связано с наличием двух оснований: материального (противоправное деяние) и процессуального (получение информации о совершенном деянии).

Основанием для возбуждения административного дела является совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения. Действия, сходные по фактическим обстоятельствам с правонарушением, но не запрещенные нормами административного права, не могут рассматриваться в качестве основания для возбуждения дела.

¹Некоторые авторы именуют данную стадию стадией расследования административного правонарушения. См.: *Административное право России*. М., 2006. С. 349.

Возбуждению дела предшествует получение информации о деянии, имеющем признаки административного правонарушения, т. е. наличие повода к возбуждению и расследованию дела, ибо латентное нарушение нормы не вызывает административно-процессуальных отношений. Поводами к возбуждению дела могут быть сообщения, заявления граждан и юридических лиц, средств массовой информации, органов государства и местного самоуправления, общественных объединений, а также непосредственное обнаружение неправомерного деяния уполномоченным должностным лицом.

Данный повод отличается от других тем, что вопрос о возбуждении административного дела решается по инициативе лиц, осуществляющих административный надзор. Здесь нет внешнего побудительного начала, толчка к тому, чтобы эти лица занялись решением вопроса. Названный повод имеет некоторые особенности. Во-первых, непосредственное усмотрение как известное действие нигде не фиксируется, поэтому не всегда поддается контролю.

Во-вторых, предположение о правонарушении возникает лишь в сознании уполномоченного лица. Если это предположение не подтвердится, то нет необходимости официально опровергать его вынесением какого-либо специального документа.

При наличии хотя бы одного из перечисленных поводов дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административном правонарушении.

В тексте ст. 24.5 КоАП РФ названы обстоятельства, при наличии которых административное дело не возбуждается, а возбужденное дело подлежит прекращению. Таковыми являются: 1) отсутствие события административного правонарушения; 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом 16-летнего возраста или невменяемость лица, совершившего противоправные действия; 3) совершение лицом действия в состоянии крайней необходимости; 4) издание акта амнистии, если он устраняет применение административного наказания; 5) отмена закона, устанавливающего административную ответственность; 6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; 7) наличие по тому же факту в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела. Это основание может иметь место в случаях, когда надзор за исполнением административно-правовых норм возложен на несколько органов; 8) смерть лица, совершившего административное правонарушение; 9) ликвидация юридического ли-

ца. При установлении указанных обстоятельств уполномоченное должностное лицо, рассмотревшее материалы, сообщения или заявления, выносит определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения. Такой протокол составляется в случае нарушения правил дорожного движения, в результате которого были причинены телесные повреждения легкой или средней степени тяжести потерпевшему (ст. ст. 12.24, 12.30 КоАП РФ);

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела и проведении административного расследования. Оно может быть назначено, когда имеющихся данных недостаточно для возбуждения дела;

5) вынесения постановления по делу в упрощенном порядке, предусмотренном ст. 28.6 КоАП РФ.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после его выявления. В случае необходимости выяснения дополнительных обстоятельств либо данных о физическом или юридическом лице, в отношении которого возбуждается дело, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. При проведении административного расследования протокол составляется после его окончания.

Правом составления протоколов о правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, наделены должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 Кодекса, а также должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов. Их перечень указан в ст. 28.3 КоАП РФ. Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами РФ.

Процессуальным документом, фиксирующим окончание расследования по административному делу, является протокол об административном правонарушении, который составляется о каждом правонарушении, кроме случаев, прямо предусмотренных законодательством (ст. 28.6 КоАП РФ).

Протокол об административном правонарушении является основным и нередко единственным документом, в котором фиксируются обстоятельства проступка. Поэтому от того, насколько грамотно и мотивированно он составлен, зависит правильность рассмотрения дела по существу¹.

Законодательством не определена единая форма протокола об административном правонарушении. В связи с этим в ст. 28.2 КоАП РФ приводится перечень сведений, которые должны содержаться в протоколе². Все они могут быть подразделены на три группы.

Первая группа сведений связана с закреплением обстоятельств совершения административного правонарушения. В протоколе указываются место, время совершения правонарушения, нормативный акт, предусматривающий ответственность за его совершение, дается описание самих противоправных действий. Все эти данные нельзя считать пустой формальностью, так как они необходимы для правильной квалификации правонарушения.

К сожалению, в протоколах нередко употребляются общие фразы типа «нарушал общественный порядок», «нарушал правила торговли». Из подобных записей трудно понять, в чем конкретно выразилось противоправное деяние, так как речь идет не о существовании правонарушения, а о его юридической квалификации, правильность которой невозможно проверить при рассмотрении дела. Если правонарушением причинен материальный ущерб, об этом также указывается в протоколе.

Вторую группу составляют сведения, характеризующие личность правонарушителя. Это фамилия, имя, отчество, возраст, семейное положение, род занятий, размер заработной платы, место жительства и работы. Выяснение этих сведений позволяет индивидуализировать меры наказания. Так, данные о заработке и семейном положении необходимы для определения размера штрафа или других мер воздействия.

Протокол должен составляться на основании паспорта или других документов, удостоверяющих личность лица, привлекаемого к административной ответственности. Если правонарушитель не имеет при себе соответствующих документов и нет свидетелей, которые могли бы сообщить о нем необходимые сведения, он может быть доставлен в органы внутренних дел, помещение органа местного самоуправления сельского поселения для установления личности и составления протокола.

¹ Телегин А. С. Юридическая природа протокола об административном правонарушении // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственные и региональные аспекты. Пермь, 2014. С. 207–212.

² О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях, см.: *Постановление* Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19 дек. 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

К *третьей группе* сведений относятся дата и место составления протокола, данные о его составителе, фамилии и адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются. Отсутствие сведений о лице, составившем протокол, делает его дефектным, так как неизвестно, составлен протокол уполномоченным на то лицом или кем-то другим.

Протокол подписывается его составителем и нарушителем (представителем юридического лица), а при наличии свидетелей и потерпевшего подписывается также этими лицами. При составлении протокола правонарушителю, представителю юридического лица должны быть разъяснены их права и обязанности, о чем делается отметка в протоколе. Они вправе ознакомиться с содержанием протокола, внести в него свои замечания и объяснения, изложить мотивы отказа от подписи протокола. Объяснения граждан могут быть изложены на отдельном листе и приложены к протоколу. Отказ правонарушителя подписать протокол не останавливает дальнейшего движения дела, но он должен быть зафиксирован специальной записью.

В случае если правонарушение совершено группой лиц, протокол составляется на каждого нарушителя в отдельности. Составление одного протокола на всех правонарушителей не позволяет конкретизировать обвинение, предъявляемое каждому из них, и лишает их возможности прямо в протоколе дать свои объяснения по существу дела.

По наиболее сложным делам об административных правонарушениях, по которым для установления истины необходимо проведение экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, проводится *административное расследование*. В соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ оно проводится при нарушении антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, о рекламе, о защите прав потребителей, о противодействии коррупции, о промышленной безопасности и др.

Решение о возбуждении дела и проведении административного расследования принимается уполномоченным должностным (ст. 28.3 КоАП РФ) немедленно после выявления правонарушения и оформляется в виде специального определения, а прокурором – в виде постановления. Копия указанного определения в течение суток вручается под расписку лицу (физическому, юридическому), в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему.

Расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Срок его производства не может превышать одного месяца. В исключительных случаях указанный срок может быть продлен до одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил, правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлек-

ших причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, а также по делам о незаконной организации и проведении азартных игр – до 6 месяцев.

По окончании расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении производства по делу.

При совершении незначительных правонарушений, за которые предусмотрено наказание в виде предупреждения или штрафа, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не оспаривает наличие события административного правонарушения и налагаемое наказание, протокол может не составляться. Решение по делу оформляется в виде постановления о назначении административного наказания.

Завершающим этапом первой стадии производства по делам об административных правонарушениях является направление материалов по подведомственности, поскольку субъект, возбудивший дело, часто неправомочен налагать административные наказания. Протокол об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать соответствующую категорию дел, в течение трех суток с момента составления. Протокол о правонарушении, за совершение которого могут быть назначены административный арест, административное выдворение или наказание в виде административного приостановления деятельности, направляется судье немедленно после его составления.

Рассмотрение дела является центральной стадией производства по делам об административных правонарушениях. Ее сущность состоит в том, что наделенные юрисдикционными полномочиями органы и должностные лица рассматривают материалы об административном правонарушении, принимают решение о виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу, и определяют меру наказания.

По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено по месту его жительства. В случае проведения административного расследования дело рассматривается по месту нахождения органа, проводившего расследование.

Дела, подведомственные комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, рассматриваются по месту жительства нарушителя.

Дела о нарушении правил дорожного движения и о нарушениях в области благоустройства территории, предусмотренные законом субъекта РФ, зафиксированные с помощью технических средств, работающих в автоматическом ре-

жиге, рассматриваются по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные таким образом.

Важное значение имеют сроки рассмотрения дела об административном правонарушении. Согласно ст. 29.6 КоАП РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются в 15-дневный срок со дня получения компетентным органом, должностным лицом протокола и других материалов. Дела, подведомственные судье, подлежат рассмотрению в течение 2-месячного срока¹. Если поступило ходатайство от участников производства по делу либо имеется необходимость в дополнительном выяснении обстоятельств совершенного правонарушения, судья, орган, должностное лицо, в чьем производстве находится дело, могут продлить срок рассмотрения дела на период до 1 месяца (кроме случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 29.6 КоАП РФ).

В некоторых случаях предусмотрены более короткие сроки. Так, материалы о нарушении избирательного законодательства рассматриваются в 5-дневный срок с момента получения протокола об административном правонарушении. В 7-дневный срок с момента применения временного запрета деятельности рассматриваются дела о правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности. Дела об административных правонарушениях, влекущих назначение административного ареста либо административного выдворения, рассматриваются в день получения протокола и других материалов, а в отношении лиц, подвергнутых административному задержанию, – не позднее 48 ч. с момента их задержания.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении орган (должностное лицо) обязан выяснить следующие вопросы:

– *относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела*; если будет установлено, что рассмотрение дела не относится к компетенции субъекта административной юрисдикции, к которому поступили протокол об административном правонарушении и другие материалы, выносится определение о передаче материалов дела по подведомственности;

– *имеются ли обстоятельства, исключющие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом*. К таким обстоятельствам относятся наличие родственных связей с лицом, привлекаемым к ответственности, потерпевшим, их представителями по закону либо по договору, а также иные обстоятельства, свидетельствующие о том, что лицо, рассматривающее дело, имеет личную (прямую или косвенную) заинтересованность в его разрешении. В этом случае названные лица обязаны заявить

¹ Дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

самоотвод. Заявление об этом подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

При наличии указанных обстоятельств лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший, их представители, прокурор вправе заявить отвод судьей, члену коллегиального органа, должностному лицу. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении;

– *правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие материалы дела.* На основе ознакомления с поступившими материалами судья, должностное лицо проверяют правильность оформления процессуальных документов, предусмотренных КоАП РФ. Если протокол об административном правонарушении, протоколы о применении мер обеспечения характера составлены неправомочным лицом либо в них имеются иные нарушения, дело возвращается составителю протокола. Недостатки должны быть устранены в трехдневный срок со дня поступления материалов. Доработанные материалы возвращаются в течение суток со дня устранения недостатков.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19 дек. 2013 г.) «О некоторых вопросах, возникающих при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» отмечается, что возвращение протокола возможно только при подготовке дела к рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела по существу¹;

– *имеются ли обстоятельства, исключаящие производство по делу, предусмотренные ст. 24.5 КоАП РФ;*

– *достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу.* При неполноте представленных материалов судья, орган, должностное лицо могут вынести определение об истребовании дополнительных доказательств, в том числе письменных документов, заключения экспертов и др. В этом случае орган, направивший дело на рассмотрение, обязан представить истребимые материалы в трехдневный срок со дня получения определения, а при совершении правонарушений, влекущих административный арест или административное выдворение, – незамедлительно;

– *имеются ли ходатайства и отводы.* Право заявлять ходатайства предоставлено лицам, непосредственно заинтересованным в результатах рассмотрения дела (ст. 25.1–25.5.1 КоАП РФ). Ходатайства заявляются в письменном ви-

¹Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

де и подлежат немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится в форме определения.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются также вопросы:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- вызове участников производства по делу;
- назначении экспертизы;
- отложении рассмотрения дела.

При этом выносится соответствующее определение.

Дело об административном правонарушении рассматривается открыто в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. В его отсутствие это возможно лишь в случаях, когда имеются сведения о том, что гражданин своевременно извещен о времени и месте рассмотрения, но от него не поступило ходатайства об отложении разбирательства. Рассмотрение дела в присутствии нарушителя создает дополнительную гарантию правильного и объективного разрешения этого дела и одновременно служит цели непосредственного воспитательного воздействия на нарушителя и общей профилактики правонарушений.

В ряде случаев присутствие правонарушителя при рассмотрении дела обязательно. Это требование относится к лицам, совершившим правонарушения, влекущие административный арест, административное выдворение иностранного гражданина или обязательные работы. Кроме того, судья, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу. Для обеспечения его присутствия может быть применена такая мера принуждения, как привод (ст. 27.15 КоАП РФ).

При необходимости орган, рассматривающий дело, может вызывать свидетелей, законных представителей правонарушителя и потерпевшего. При рассмотрении дела может присутствовать защитник правонарушителя и представитель потерпевшего. При рассмотрении дел об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности в качестве защитника может быть допущен к участию в деле Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

В целом процедура рассмотрения административных правонарушений более проста, чем процесс разрешения уголовных дел. Она начинается с представления должностного лица, разрешающего дело. Затем объявляется дело, являющееся предметом разбирательства, называется лицо, привлекаемое к ответственности, устанавливается факт явки физического лица, его представителей (по закону или по договору) и законного представителя юридического лица,

всем участникам производства разъясняются их права и обязанности, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства. После этого оглашается протокол о правонарушении, заслушиваются лица, участвующие в деле, и исследуются доказательства. В случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется специальный протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении (ст. 29.8 КоАП РФ).

Рассмотрение дела – это оценка всех данных о правонарушении и правонарушителе. На основании всей совокупности доказательств необходимо выяснить, было ли совершено правонарушение, виновно ли данное лицо, имеются ли обстоятельства, влияющие на степень и характер его ответственности. Орган, должностное лицо, рассматривающее дело, не связаны данным перечнем обстоятельств и обязаны выяснить все вопросы, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Завершающим этапом стадии рассмотрения дела является вынесение постановления о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу. Постановление о назначении административного наказания является наиболее распространенным. При определении меры наказания учитываются характер совершенного правонарушения, личность правонарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

При малозначительности совершенного проступка должностное лицо, рассматривающее дело, вправе освободить правонарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В этом случае выносится постановление о прекращении дела. Основанием для вынесения такого постановления является также передача материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или дознания, если будет установлено, что в нарушении содержатся признаки преступления, наличие обстоятельств, исключающих производство по делу, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, а также иных обстоятельств, предусмотренных п. 4 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении является важным процессуальным документом и влечет за собой определенные юридические последствия. Поэтому в соответствии со ст. 29.10 Кодекса постановление должно быть надлежащим образом оформлено и в нем необходимо указать должность, фамилию, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесшего постановление, их адрес, дату и место рассмотрения дела, сведения о лице, привлеченном к ответственности, обстоятельства, установленные в процессе рассмотрения дела, статью нормативного акта (КоАП РФ или закона субъекта РФ), предусматривающего ответ-

ственность за данное правонарушение, принятое по делу решение, срок и порядок обжалования постановления, информацию о получателе штрафа, необходимую в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, если таковой наложен.

Если у лица, в отношении которого рассматривается дело, были изъяты какие-либо предметы или документы, в постановлении должен решаться вопрос об их дальнейшей судьбе при условии, что не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации.

При вынесении судьей постановления о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности решается вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения данного наказания, а при назначении наказания в виде принудительного административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства решается вопрос о помещении такого лица в специальное учреждение до момента реального исполнения назначенного наказания.

Постановление, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов данного органа, присутствующих на заседании. Постановление подписывается судьей, председательствующим на заседании коллегиального органа, должностным лицом, рассмотревшим дело.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Одновременно разъясняется порядок его обжалования. В отдельных случаях согласно ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем на три дня со дня окончания разбирательства дела. Однако резолютивная часть постановления должна быть объявлена немедленно по окончании рассмотрения дела.

Копия постановления вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам в течение трех дней. При совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 3–5 ст. 29.11 КоАП РФ, копия постановления направляется и в другие заинтересованные организации. Копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

В отдельных случаях по результатам рассмотрения дела вместо постановления выносится определение о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административное наказание иного вида или размера, а также о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если данное дело не относится к компетенции рассмотревших его субъектов административной юрисдикции.

Законодательством предусмотрена обязанность органов, должностных лиц, рассматривающих дело, вносить в соответствующие организации и должностным лицам предложения об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. В соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ указанные организации и должностные лица в месячный срок с момента поступления предложения должны дать ответ о принятых мерах. Невыполнение этой обязанности должностными лицами предприятий и учреждений влечет административную ответственность по ст. 19.16 КоАП РФ.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Одним из важнейших средств обеспечения законности деятельности субъектов административной юрисдикции является обжалование или опротестование прокурором постановления по делу об административном правонарушении.

Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении является факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях, поскольку лишь определенное, незначительное количество рассмотренных дел об административных правонарушениях проходит эту стадию административного производства. Она состоит в том, что орган административной юрисдикции (должностное лицо) проверяет законность и обоснованность постановления по делу об административном правонарушении и принимает установленные законом меры по устранению нарушений законности.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается гражданином в письменной форме и может затрагивать любые вопросы, связанные с производством по административному правонарушению. Правом подачи жалобы преимущественно пользуются лица, в отношении которых вынесено постановление о назначении административного наказания, потерпевшие. Кроме того, данное право может быть реализовано и другими участниками производства, а именно: законными представителями физического или юридического лица, защитником и представителем, а также Уполномоченным Президента РФ по защите предпринимателей. Постановление, вынесенное судьей, может обжаловано также должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении установлен ст. 30.1 КоАП РФ. В соответствии с ней данное постановление обжалуется следующим образом:

— жалоба на постановление, вынесенное судьей, подается в вышестоящий суд;

– жалоба на постановление, вынесенное коллегиальным органом, – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

– жалоба на постановление, вынесенное должностным лицом, – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;

– жалоба на постановление, вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, – в районный суд по месту рассмотрения дела.

Если постановление обжалует юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, то жалоба подается в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает несколько способов обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Первый – судебный, второй – альтернативный, когда постановление может быть обжаловано и в вышестоящем органе и в суде. Сочетание административного (ведомственного) и судебного порядка обжалования гарантирует квалифицированное рассмотрение жалобы и обеспечивает соблюдение законности в производстве по делу. При этом следует отметить, что рассмотрение жалобы и принятие решения вышестоящим органом исполнительной власти не является препятствием для обращения в суд. Если жалоба поступила одновременно в суд и в вышестоящий орган, то жалобу рассматривает суд.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления. При этом подача жалобы в установленный срок приостанавливает исполнение постановления до ее рассмотрения компетентным органом (должностным лицом). Исключение составляют постановления о назначении таких видов административного наказания, как штраф, наложенный на месте совершения административного проступка, предупреждение и административный арест. В случае пропуска указанного срока он по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу.

В соответствии с законодательством жалоба подается в орган (должностному лицу), вынесший постановление. В течение трех суток она должна быть направлена вместе с делом об административном правонарушении в орган (должностному лицу), которому адресована и который правомочен разрешить ее по существу. Жалоба на постановление судьи о назначении наказания в виде административного ареста, административного выдворения или административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день ее получения.

Для обеспечения оперативного рассмотрения дел об административном правонарушении законодательством установлен 10-дневный срок разрешения жалобы по существу с момента ее поступления должностному лицу. Отсчет 10-дневного срока начинается со дня регистрации жалобы в органе, правомочном ее рассматривать. Окончанием срока рассмотрения жалобы считается момент принятия по ней соответствующего решения.

Судьи вправе рассматривать поступившие жалобы в двухмесячный срок (ч. 1.1 ст. 30.5 КоАП РФ). Жалоба на постановления по делам, связанным с нарушением законодательства о выборах и референдумах, а также на постановления о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности рассматривается в течение 5 дней. Жалоба на постановление об административном аресте должна быть рассмотрена в течение суток с момента ее подачи.

Помимо жалобы, основанием для пересмотра дела об административном правонарушении является протест прокурора в порядке общего надзора. Основанием для принесения протеста является издание органами (должностными лицами) противоречащих законодательству постановлений по делам об административных правонарушениях. Протест на постановление приносится как по собственной инициативе прокурора при выявлении им нарушений законности, так и по жалобе гражданина и адресуется в орган (должностному лицу), вынесший постановление, или в вышестоящий орган. Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу, подлежит рассмотрению в порядке и в сроки, предусмотренные для рассмотрения жалоб, поступивших от иных участников производства.

При рассмотрении жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо), разрешающий дело во второй инстанции, обязан проверить следующие обстоятельства: 1) имел ли место факт административного правонарушения; 2) виновно ли лицо, совершившее правонарушение; 3) подлежит ли оно административной ответственности; 4) был ли нанесен имущественный ущерб, его размер и др.

После рассмотрения жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо) в соответствии со ст. 30.7 КоАП РФ принимает одно из следующих решений:

– *оставляет постановление без изменения, а жалобу, протест без удовлетворения;*

– *отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение.* Такое решение принимается при наличии существенных процессуальных нарушений, т. е. когда постановление вынесено без достаточных оснований или без учета всех обстоятельств;

– *отменяет постановление и прекращает дело.* Например, при наличии обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности правонарушения либо исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), а также при недоказанности обстоятельств, на основе которых было вынесено постановление;

– *изменяет меру наказания в пределах,* предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение. При этом, как правило, решается вопрос об изменении суммы налагаемого на правонарушителя штрафа или сокращения срока лишения специального права. При наличии альтернативных санкций за то или иное правонарушение может быть решен вопрос о замене административного наказания (наложение предупреждения вместо штрафа). Орган, рассматривающий жалобу, не вправе при пересмотре дела усиливать административное наказание.

Если постановление по делу об административном правонарушении вынесено органом (должностным лицом), неправомочным решать данное дело, то постановление отменяется, а дело направляется на рассмотрение компетентного органа (должностного лица).

Орган (должностное лицо), рассмотревший дело по жалобе или по протесту прокурора, обязан сообщить заинтересованным лицам о принятом им решении. В этих целях копия решения по жалобе или протесту в течение трех дней высылается заявителю.

Решение по жалобе на постановление об административном аресте либо административном выдворении доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено постановление, и потерпевшего в день вынесения решения. Решение, вынесенное по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, может быть обжаловано в судебном порядке либо опротестовано прокурором. случае если жалоба признана обоснованной, а постановление об административном наказании уже исполнено, гражданину возмещается ущерб, причиненный незаконным назначением наказания.

Несколько иной порядок предусмотрен для подачи жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, вступившим в законную силу. Указанные постановления могут быть обжалованы заинтересованными лицами (ст. ст. 25.1–25.5 КоАП РФ). Жалоба подается в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов. Правом рассмотрения жалоб обладают председатели указанных судов и их заместители. Аналогичным образом дело об административном правонарушении может быть пересмотрено по протесту прокурора.

Процедура пересмотра постановления, вступившего в законную силу, а также решения, принятого по жалобе или протесту, урегулирована ст. ст. 30.14–30.18 КоАП РФ. Постановление, принятое по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста, вступает в законную силу со дня его принятия.

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Любой правоприменительный процесс завершается не только принятием решения по делу, но и фактическим его исполнением. Поэтому стадия исполнения постановлений по делу об административном правонарушении и является завершающей в административном производстве¹. Значение этой стадии состоит в том, что от правильного и полного исполнения налагаемых на правонарушителей административных наказаний во многом зависит их эффективность, состояние правопорядка, а также воплощение в жизнь одного из важных принципов права – неотвратимости наказания.

Постановление о наложении административного наказания приводится в исполнение либо органом, должностным лицом, которые вынесли его, либо иным органом. Например, органы внутренних дел могут исполнять практически все административные наказания, хотя сами правомочны налагать лишь такие наказания, как предупреждение и штраф. В частности, должностные лица органов внутренних дел обязаны обеспечить исполнение постановлений о конфискации оружия, лишении права управления транспортным средством, об административном аресте, которые назначаются судьями.

Следует отметить, что нормы, регулирующие рассматриваемую стадию, изложены в самостоятельном разделе КоАП РФ, тогда как нормы, регламентирующие три предыдущие стадии, изложены в разделе «Производство по делам об административных правонарушениях». Однако это не означает, что законодатель выводит исполнение постановлений за рамки названного производства. Иное противоречило бы ст. 24.1 КоАП РФ, закрепляющей задачи производства по административным правонарушениям, в том числе и задачу обеспечения исполнения вынесенного постановления.

Выделение стадии исполнения постановлений в самостоятельный процессуальный раздел кодекса можно объяснить тем, что по сравнению со всеми другими стадиями она носит наиболее автономный характер, обусловленный спецификой участников исполнительного производства и их процессуальных обязанностей, а также наличием особенностей в реализации установленной системы административных наказаний.

Постановление подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу. Таковым оно считается:

¹ Некоторые авторы стадию исполнения постановления рассматривают как самостоятельное производство. См.: *Аганов А. Б.* Административная ответственность. М.: Юрайт, 2012. С. 284.

- после истечения срока, установленного для обжалования, если постановление не было обжаловано или опротестовано;
- после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе или протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано;
- немедленно после вынесения, если решение по жалобе либо протесту не подлежит обжалованию.

Подача жалобы на постановление или его опротестование прокурором приостанавливают его исполнение. Данный порядок распространяется и на решение суда общей юрисдикции или должностного лица, принятое по жалобе или протесту прокурора.

С момента вступления в силу постановления по делу об административном правонарушении лицо, его совершившее, официально признается правонарушителем, а постановление должно быть обращено к исполнению, т. е. в течение трех суток должно быть направлено в орган, должностному лицу, которые обязаны обеспечить исполнение постановления.

Это положение не распространяется на постановления о применении меры наказания в виде предупреждения, а также в случаях наложения штрафа в упрощенном порядке. В то же время законодательством предусмотрена возможность отсрочки исполнения таких наказаний, как штраф, лишение специального права, административный арест и административное выдворение за пределы РФ в принудительном порядке (ст. 31.5 КоАП РФ).

Основанием предоставления отсрочки служат обстоятельства, препятствующие немедленному исполнению постановления, например: болезнь правонарушителя и др. Отсрочка предоставляется на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев. Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки принимает судья, должностное лицо, орган, вынесшие постановление по делу. Не предоставляется отсрочка или рассрочка исполнения штрафа в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым одновременно назначено наказание в виде административного выдворения.

В целях обеспечения эффективности исполнения постановлений о наложении административных наказаний ст. 31.9 КоАП РФ установлен срок давности исполнения этих постановлений. Постановление не подлежит исполнению, если оно не было обращено к исполнению в течение двух лет со дня вступления его в законную силу. В этот срок не включается время, на которое исполнение приостанавливается в связи с отсрочкой или рассрочкой, предоставленной согласно ст. 31.5 КоАП РФ. Течение срока давности прерывается также в случае

уклонения лица, привлеченного к ответственности, от исполнения назначенного наказания. Его возобновление происходит с момента обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые может быть обращено административное наказание.

В случае вынесения нескольких постановлений о назначении административных наказаний в отношении одного лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

Исполнение постановлений о назначении административных наказаний прекращается в случае:

- издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмены или признания утратившим силу закона или его положения, устанавливающего административную ответственность за содеянное;
- смерти лица, привлеченного к административной ответственности;
- ликвидации юридического лица;
- истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания;
- отмены постановления.

Прекращение исполнения следует отличать от *окончания* производства по исполнению административного наказания. Законодательством предусмотрено, что производство считается оконченным, когда исполнение произведено в полном объеме либо когда исполнение не производилось в связи с наличием обстоятельств, предусмотренных в ст. 31.10 КоАП РФ. В том и в другом случае постановление возвращается субъекту административной юрисдикции, вынесшему его, с соответствующей отметкой.

Порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний урегулирован в ст. 32.1–32.14 КоАП РФ.