

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***ДЕПАРТАМЕНТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И КАДРОВ***

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
РОССИИ**

**Москва
2011**

УДК 342.9
ББК 67.621

Административное право: учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. 702 с.

Авторский коллектив:

Алексеев А.П. – гл. 8 (в соавт.); **Алиуллов Р.Р.** – гл. 2 (в соавт.); **Бекетов О.И.** – гл. 1, 29; **Ванюшин Я.Л.** – гл. 11; **Головко В.В.** – гл. 16, 17, 19 (в соавт.), 21 (в соавт.), 30 (в соавт.); **Дерюга А.Н.** – гл. 14 (в соавт.); **Дизер О.А.** – т. 18 (в соавт.); **Добров А.Н.** гл. 20 (в соавт.); **Елфимова Е.В.** гл. 27 (в соавт.); гл. 28 (в соавт.); **Зайцев Р.Я.** – т. 23; **Занин К.А.** – гл. 7 (в соавт.); **Занина Т.М.** – гл. 7 (в соавт.), гл. 21 (в соавт.); **Зиборов О.В.** – гл. 19 (в соавт.); **Иванова О.А.** – т. 11; **Каплунов А.И.** – предисловие, главы 12, 24; **Кириянова О.В.** – гл. 20 (в соавт.); **Коркин А.В.** – гл. 27 (в соавт.); гл. 28 (в соавт.); **Кудин В.А.** – гл. 6; **Куртяк И.В.** – гл. 22 (в соавт.); **Лещина Э.Л.** – гл. 25; **Макарейко Н.В.** – гл. 15; **Мельников В.А.** – гл. 5; **Мильшин Ю.Н.** – гл. 8 (в соавт.); **Романюк В.С.** – гл. 2 (в соавт.); **Петров А.А.** – гл. 4; **Пилявец С.В.** – гл. 10; **Полякова Н.В.** – гл. 21 (в соавт.); **Попов В.И.** – 30 (в соавт.); **Проказин Д.Л.** – гл. 19 (в соавт.); **Прохорова О.В.** – гл. 22 (в соавт.); **Скобелина А.В.** – гл. 9; **Телегин А.С.** – т. 17 (в соавт.); **Тюкалова Н.М.** – гл. 14 (в соавт.); **Тяптин В.Д.** – гл. 26; **Филиппов О.Ю.** – т. 18 (в соавт.); **Фролов С.В.** – т. 3; **Ухов В.Ю.** – гл. 13.

Учебник подготовлен в соответствии с примерной учебной программой по дисциплине «Административное право России» для образовательных учреждений высшего профессионального образования по специальности 030505.65 – правоохранительная деятельность, утвержденной ДКО МВД России 13 февраля 2007 г., и действующим законодательством по состоянию на 1 июля 2011 г.

Предназначен для курсантов и слушателей, а также для адъюнктов и преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России.

Рецензенты:

Покозий В. В., кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России);

Бочаров С. Н., кандидат юридических наук, профессор (Московский университет МВД России);

Газизов Д. А., кандидат юридических наук, доцент (Барнаульский юридический институт МВД России);

Позднышов А.Н., доктор юридических наук, профессор (Ростовский юридический институт МВД России).

Учебное издание

Авторский коллектив:

Алексеев А.П., кандидат юридических наук;
Алиуллов Р.Р., доктор юридических наук, профессор;
Бекетов О.И., кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ;
Ванюшин Я.Л., кандидат юридических наук, доцент;
Головко В.В., доктор юридических наук, профессор;
Дерюга А.Н., кандидат юридических наук, доцент;
Дизер О.А., кандидат юридических наук;
Добров А.Н., кандидат юридических наук, доцент;
Елфимова Е.В., кандидат юридических наук;
Зайцев Р.Я., кандидат юридических наук, доцент;
Занин К.А., кандидат юридических наук;
Занина Т.М., кандидат юридических наук, профессор;
Зиборов О.В., кандидат юридических наук;
Каплунов А.И. доктор юридических наук, профессор;
Кирьянова О.В., кандидат юридических наук, доцент;
Коркин А.В., кандидат юридических наук, доцент;
Кудин В.А., кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист РФ;
Куртяк И.В., кандидат юридических наук, доцент;
Лещина Э.Л., кандидат юридических наук;
Макарейко Н.В., кандидат юридических наук, доцент;
Мельников В.А., кандидат юридических наук, доцент;
Мильшин Ю.Н., кандидат юридических наук, доцент;
Романюк В.С., кандидат педагогических наук, доцент;
Петров А.А., кандидат юридических наук;
Пилявец С.В., кандидат юридических наук;
Полякова Н.В., кандидат юридических наук;
Попов В.И., кандидат юридических наук, доцент;
Прохорова О.В., кандидат юридических наук;
Проказин Д.Л., кандидат юридических наук, доцент;
Скобелина А.В., кандидат политических наук;
Телегин А.С., кандидат юридических наук, доцент;
Тюкалова Н.М., кандидат юридических наук, доцент;
Тяптин В.Д., кандидат юридических наук, доцент;
Филиппов О.Ю., кандидат юридических наук;
Фролов С.В., кандидат юридических наук, доцент;
Ухов В.Ю., доктор юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

Технический редактор ...

*Посвящается 81-й годовщине со дня рождения
доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля наук
Российской Федерации
Алексея Прокофьевича КОРЕНЕВА*

Предисловие

Предлагаемый учебник подготовлен в соответствии с примерной программой дисциплины «Административное право России», утвержденной ДКО МВД России 13 февраля 2007 года с учетом решения секции административно-правовых дисциплин ЦОКР МВД России, принятого в декабре 2005 года, о целесообразности преподавания в образовательных учреждениях системы МВД России наряду с дисциплиной «Административное право России» курса «Административно-процессуальное право».

Административное право тесно взаимосвязано с курсами «Административно-процессуальное право» и «Административная деятельность органов внутренних дел», являясь начальным звеном в изучении дисциплин административно-правового цикла. Так, в рамках дисциплины «Административное право России» обучаемые должны научиться правильно квалифицировать поведение участников административно-правовых отношений с точки зрения материальных и процедурных норм административного права, в том числе научиться разграничивать правомерное поведение и противоправное. В свою очередь, в рамках дисциплины «Административно-процессуальное право» изучаются урегулированные нормами права процессуальные алгоритмы действий участников административно-процессуальных отношений в рамках соответствующего административного производства при разрешении определенных категорий индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления. И, наконец, при изучении дисциплины «Административная деятельность органов внутренних дел» на основе полученных знаний более детально изучаются правовые (материальные и процессуальные) и организационно-тактические основы правоприменительной деятельности органов внутренних дел по реализации административного и административно-процессуального законодательства в установленной сфере деятельности.

Содержание учебника определяется двумя ключевыми идеями.

Первая. В основу структурирования учебного материала и институтов административного права положено содержание базовой категории «государственное управление», определяющей вид деятельности, при осуществлении которой складываются общественные отношения, являющиеся предметом административно-правового регулирования.

Учебник «Административное право России» состоит из двух частей. В рамках общей части рассматриваются общие вопросы и институты данной отрасли права, имеющие значение для всех сфер и областей государственно-управленческой деятельности: понятие и содержание государственного управления, характеристика административного права как отрасли права, науки и учебной дисциплины, механизм административно-правового регулирования, институты административного права, закрепляющие административно-правовой статус различных субъектов административного права, регламентирующие формы и методы государственного управления, дисциплинарную, материальную и административную ответственность, способы обеспечения законности в государственном управлении.

Особенная часть включает изучение институтов административного права, устанавливающих особенности административно-правовой организации управления в межотраслевой, экономической, социально-культурной и административно-политической сферах государственного управления.

Вторая. Содержание теоретического и нормативного материала соответствующих глав учебника определялось с учетом основополагающих принципов компетентностного подхода к обучению. Оно напрямую увязано с объемом полномочий будущего сотрудника полиции согласно специализации и профиля подготовки обучаемых по специальности «правоохранительная деятельность» и содержит объем информации, необходимый для осуществления правоприменительной деятельности. Особое внимание в учебнике уделено изучению будущими правоприменителями института административной ответственности, в том числе составов административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, по которым сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуж-

дать производство по делу об этих административных правонарушениях.

Основной *целью* изучения дисциплины является формирование у обучаемых комплекса теоретических знаний, практических умений и навыков по применению административного законодательства, необходимых для выполнения служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

В процессе обучения решаются задачи, направленные на то, чтобы научить курсантов и слушателей: 1) умело анализировать индивидуально-конкретные ситуации, 2) правильно квалифицировать юридически значимые действия их участников, 3) определять на основе норм административного законодательства необходимый алгоритм действий уполномоченных должностных лиц, 4) юридически грамотно излагать и аргументировать свою позицию, 5) грамотно с точки зрения материально-правовых норм составлять отдельные процессуальные документы, предусмотренные административным и административно-процессуальным законодательством.

Решение указанных задач позволит обеспечить подготовку специалистов для органов внутренних дел (полиции), обладающих высоким уровнем профессионализма и общей культуры.

Авторский коллектив посвящает свою работу памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Алексея Прокофьевича КОРЕНЕВА, который внес большой вклад в развитие науки административного права и большую часть своей жизни посвятил подготовке специалистов для органов внутренних дел.

ЧАСТЬ ОБЩАЯ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Раздел 1. Введение в курс административного права

Глава 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования

§ 1. О понятии административного права и административного законодательства

«Пока нет еще определения понятия административного права», – так в конце XIX в. оценивал результаты бурного и достаточно длительного развития западноевропейской науки административного права один из крупнейших представителей ее германской школы Лоренц Штейн¹. Можно сказать, что этот вывод в какой-то мере применим и для характеристики нынешнего состояния отечественной и зарубежной административистики.

Примечательно, что в Классификаторе правовых актов, утвержденном Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (в ред. от 28 июня 2005 г.), административное право как самостоятельная отрасль «разбросана» по различным классификационным группам (основы государственного управления; исполнительная власть; информация и информатизация; государственная служба в Российской Федерации; административно-правовые режимы; обращения, заявления и жалобы граждан; общие вопросы государственного управления в сфере экономики, социально-культурного и административно-политического строительства; законодательство в области безопасности и охраны правопорядка, обороны, образования, науки, культуры, здравоохранения, в других отраслях и сферах государственного управления; административные правонарушения и административная ответственность).

Трудности в определении понятия административного права обусловлены, прежде всего, широчайшим объемом и многообразием

¹ Цит. по: Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. – С. 3.

общественных отношений, составляющих сферу действия законодательства, именуемого административным. В переводе с латыни, немецкого, английского и многих европейских языков «административный» – значит «управленческий». Административное право – значит «управленческое право» или «право управления». Административное право регулирует общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления, и прежде всего - в связи с изданием органами исполнительной власти правовых актов управления. Более точно можно сказать, что административное право регулирует общественные отношения, которые складываются между гражданами и организациями, с одной стороны, и органами публичной (прежде всего, исполнительной) власти, с другой. Это так называемые публичные отношения и административное законодательство, прежде всего, нацелено именно на их регулирование и защиту.

Порой в литературе высказывается сомнение в том, следует ли вообще считать административное право отраслью законодательства. Как известно, отраслям законодательства присуща известная «обозримость» нормативного материала, допускающая управление им из единого центра системы – возглавляющего отрасль закона, чаще всего, кодекса, выступающего в качестве первичного акта. Административное же законодательство соединяет огромное число столь разнообразных по своему содержанию актов, что управление ими при помощи единого активного центра становится невозможным. В силу крайней разнородности своего предмета административное право, как уже давно установлено юридической наукой, не поддается кодификации.

Несмотря на существующие сложности, следует поддержать точку зрения Г. А. Туманова о том, что современное административное право, исходным и базовым правовым источником которого является Конституция РФ, служит важнейшим средством обеспечения действия самой Конституции РФ по следующим причинам:

1) основная функциональная нагрузка административного права состоит в правовом регулировании исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти, а конкретно – органов власти исполнительной, органов государственного управления, т.е. административно-правовое обеспечение функционирования этих органов есть важнейшая часть обеспечения действия Конституции РФ;

2) практическое управление (администрирование) как внутриорганизационное (внутриаппаратное), так и внешне ориентированное должно осуществляться на основе конституционных норм;

3) защита исполнительно-распорядительными органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией РФ;

4) функционирование органов исполнительной власти в условиях особых административно-правовых режимов (чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения, военного положения и т.д.);

5) наличие административно-деликтного права, направленного на обеспечение законного функционирования системы государственного управления и дающего возможность органам исполнительной власти (должностным лицам) применять меры административного правового принуждения (т.е. это властно-предупредительная и принудительно-карательная деятельность органов исполнительной власти);

б) административное право обеспечивает организацию и функционирование государственного аппарата, его структурных подразделений, деятельность должностных лиц, всего управленческого персонала; т.е. внутриорганизационное действие административного права также является важным средством обеспечения действия Конституции РФ¹.

В отсутствие такого важнейшего и первостепенного нормативного правового акта, в котором бы регламентировалось издание органами публичной власти различных актов управления, едва ли можно говорить о единстве и целостности регулирования общих управленческих отношений.

С учетом сказанного административное законодательство, по видимому, следует считать не отраслью, а более крупным звеном правовой системы – массивом законодательства². Административное право можно представить в виде некоего правового образования («суперотрасли»), вбирающего в себя ряд правовых институтов и да-

¹ См.: Туманов Г.А. О некоторых актуальных проблемах административного права: (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1997. № 6. – С. 19-20.

² См.: Соловей Ю.П. Полицейское право как подотрасль административного права / Актуальные проблемы административного права России: Материалы Всерос. науч. практ. конф. – Омск: Юридический институт МВД России, 1999. – С. 18-20.

же подотраслей, отдельные из которых находятся на этапе становления в качестве самостоятельных отраслей российской правовой системы, таких, как например, полицейского, служебного, социального, административно-деликтного, образовательного права и др. Отметим, что в том числе на базе административно-правовых норм в настоящее время уже сформировались такие самостоятельные отрасли российского права, как информационное и муниципальное.

§ 2. Понятие и характерные черты государственного управления. Понятие исполнительной власти

Наукой об общих закономерностях процессов управления и передачи информации в машинах, живых организмах и обществе является кибернетика. Данный термин впервые был предложен ее основоположником Норбертом Винером в 1948 году.

Объектом кибернетики являются все управляемые или кибернетические системы. Последние рассматриваются абстрактно, вне зависимости от их материальной природы. Примеры кибернетических систем – автоматические регуляторы в технике, компьютер, человеческий мозг, биологические популяции, человеческое общество. Каждая такая система представляет собой множество взаимосвязанных объектов (элементов системы), способных воспринимать, запоминать и перерабатывать информацию, а также обмениваться ею.

Кибернетический подход ведет к широкому пониманию управления как целенаправленному воздействию управляющего субъекта на управляемый объект. К основным признакам управления как универсальной категории относятся следующие: осуществляется в рамках организованной системы, элементами которой являются субъект (кто управляет) и объект (кем управляют); сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, предполагает наличие связи (прямой и обратной), а также взаимодействия между субъектом и объектом управления; их взаимодействие основано на подчинении объекта субъекту управления.

В зависимости от характера управляемого объекта управляющее воздействие может распространяться на технику (управление техникой, технологическими процессами), на живые организмы (управление процессами жизнедеятельности живых организмов), на людей и их коллективы (социальное управление). Необходимость социального управления метко характеризует известный афоризм Карла Маркса:

«Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижёре».

Социальное управление можно определить как общественно значимую деятельность, которая обеспечивает согласованность и упорядоченность совместных действий людей, их коллективов для достижения стоящих перед ними задач. Оно обладает следующими признаками: имеет место только там, где проявляется совместная деятельность людей; упорядочивает поведение (действия) участников совместной деятельности; базируется на определенной соподчиненности воли людей - участников управленческих отношений; регламентируется социальными нормами.

Социальное управление в зависимости от вида социальной общности может быть подразделено на: государственное, муниципальное, общественное, коммерческое.

Государственное управление в России – предмет изучения многих наук – исторических, политических, социологических, юридических, экономических и других, поскольку это весьма сложное, многостороннее и многоаспектное явление. Термин – «государственное управление» широко используется в науке административного права и законодательстве зарубежных стран. Первые главы европейских учебников по административному праву, также как и российских, посвящены понятию государственного управления. Более семидесяти лет термин «государственное управление» употреблялся в законодательстве нашей страны, был конституционным.

В Конституции РФ 1993 г. этот термин отсутствует. Вместо него в правовой оборот внедрен новый термин – исполнительная власть. Означает ли это, что государственного управления теперь не существует? Или же налицо чисто терминологическая реформация?

Положительный ответ может быть дан лишь на второй вопрос. При этом все объясняется конституционным провозглашением разделения властей. Известно, что в соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы каждой из ветвей власти – самостоятельны. В то же время их совместная деятельность представляет собой государственное управление в широком смысле слова. Внешневластная деятельность органов исполнительной власти является государственным управлением в собственном смысле слова.

Для полноты понимания целесообразно выделить пять подходов к понятию государственного управления.

1. В широком смысле под государственным управлением понимается управление делами государства, которое осуществляется всеми органами государства и во всех ветвях власти - законодательной, исполнительной и судебной.

Государственное управление в широком смысле осуществляют Президент РФ, Правительство, федеральные и региональные органы исполнительной власти, законодательные, судебные органы государственной власти, иные государственные органы.

2. Государственное управление в узком смысле слова представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой исполнительная власть практически реализуется специальными субъектами – органами исполнительной власти.

3. Понятием «государственное управление» охватывается внутриорганизационная деятельность, осуществляемая не только в органах исполнительной, но и законодательной (представительной), судебной власти, в органах прокуратуры, в их отдельных подразделениях (решение кадровых, материально-технических вопросов, распределение нагрузки, ведение отчетности, регулирование оплаты труда, порядка прохождения службы и т.п.).

4. «Отрицательное» (или «негативное») определение государственного управления (кстати, возникшее раньше других) – государственное управление – это все, что не относится к другим видам государственной деятельности - законотворчеству и правосудию.

5. С организационной точки зрения государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства в лице его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.).

С точки зрения содержания государственное управление – это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная, регулятивная и охранительная деятельность органов исполнительной власти (иных органов государственного управления), осуществляющих функции государственного управления на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах экономического, социально-культурного и административно-политического строительства.

Государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть.

Исполнительная власть как проявление единой государственной власти приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, именуемых исполнительными органами, а по существу являющимися органами государственного управления.

Современные юридические словари и энциклопедии следующим образом определяют понятие исполнительной власти. Исполнительная власть представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконного регулирования (административного нормотворчества), полномочия внешнеполитического представительства, полномочия по осуществлению административного надзора и контроля различной направленности, а также иногда и законодательные полномочия (в порядке делегированного или чрезвычайного законодательства), а также систему государственных органов, осуществляющих перечисленные полномочия. Исполнительная власть способствует осуществлению полномочий законодательной властью, будучи главным источником законодательной инициативы и влияя на законодательную деятельность парламента¹.

Таким образом, исполнительная власть – это субъект, специально уполномоченный на осуществление государственного управления и фактически его реализующий. В реализации исполнительной власти наряду с органами государственной власти могут участвовать в установленном законом порядке исполнительные органы местного самоуправления.

Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти (иными органами государственного управления), имеет следующие характерные черты (то, что отличает его от деятельности представительных и судебных органов):

¹ См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, дополненное и переработанное / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: 2007. С. 382; Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1998. – VI. – С. 261.

1. Это деятельность именно исполнительная по отношению к законотворчеству и правосудию (исполнение закона, исполнение решений судебных органов).
2. Это деятельность распорядительная: при ее осуществлении используются государственно-властные полномочия, включая административное принуждение.
3. Имеет общегосударственный характер: охватывает все сколько-нибудь значимые стороны жизнедеятельности общества.
4. Носит подзаконный характер: издаваемые его субъектами акты управления и осуществляемые ими действия должны быть основаны на законе.
5. Имеет непрерывный и оперативный характер. Государственное управление осуществляется в процессе постоянного и повседневного, непосредственного руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством в стране.
6. Направлено на реализацию объективно обусловленных регулятивной и охранительной функций государства. В рамках регулятивной составляющей государственного управления осуществляется организующая деятельность, непосредственное руководство административно-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством и позитивное правоприменение. В рамках охранительной составляющей государственного управления осуществляется правоохранительная деятельность, направленная на обеспечение законности, прав и свобод граждан, охрану собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью, в том числе административная юрисдикция.

Учитывая сказанное, можно сделать вывод, что государственное управление - это основанная на законе, юридически-властная, исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти (органов государственного управления) двух видов: 1) организующая, состоящая в непосредственном руководстве административно-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством, а также 2) правоохранительная, направленная на обеспечение законности, прав и свобод граждан, охрану собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью.

§ 3. Конституционные принципы государственного управления

Значение конституционных принципов в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации трудно переоценить. Одни из них прямо зафиксированы в Конституции РФ, другие являются производными. Как правило, конституционные принципы в принимаемых и действующих нормативных правовых актах больше не повторяются, так как закреплены в нормах прямого действия.

Конституция характеризует Российскую Федерацию как правовое государство. Российская правовая доктрина считает государство правовым, если оно основано на принципе разделения властей, обеспечивает приоритет права в своей организации и деятельности, а также во взаимоотношениях с обществом.

Деятельность органов государственного управления в России должна соответствовать Конституции, и в первую очередь требованиям ее ст. 15, устанавливающей обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц и граждан, их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Принцип законности является основой конституционного строя России. Особое значение данный принцип имеет в сфере публичного управления. Соблюдение данного принципа – важное условие нормального и эффективного функционирования всей системы субъектов публичного управления.

Реализация прав и свобод человека и гражданина зависит от неукоснительного соблюдения законов и иных нормативных правовых актов многочисленными субъектами административной власти. Последние, реализуя свои задачи и функции, обязанности и права, осуществляют правовую деятельность, в том числе принимают нормативные и индивидуальные правовые акты управления, т.е. регулируют широкий круг общественных отношений, затрагивающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Важно, чтобы эти акты соответствовали закону, иерархии законодательства, а внешневластная и внутриорганизационная деятельность субъектов управления осуществлялась в соответствии с требованиями законности.

Развитием (продолжением) принципа законности являются *принцип верховенства закона, принцип основанности на законе и принцип связанности законом.*

Принцип верховенства закона является абсолютным, т. е. действует без ограничений и в обязательном порядке для всего управления в целом — и для публично-правового, и для частноправового управления и указывает на то, что действия органа управления, если они лежат в плоскости определенной нормы права, не могут нарушать эту норму. Таким образом, все издаваемые акты управления должны соответствовать законодательству и Конституции РФ. Из принципа верховенства закона вытекают требование применения закона (существующие законы подлежат применению) и запрет отклонения (от законов нельзя отклоняться).

Принцип основанности на законе означает, что действия органов исполнительной власти должны базироваться на полномочиях, предоставленных законом или иным нормативным правовым актом. Если соответствующие нормы отсутствуют, то действия публичной власти так же неправомерны, как если бы было нарушено требование верховенства закона.

Наряду с принципами верховенства закона и основанности на законе, в российском административном праве выделяют также *принцип связанности законом*, имеющий следующие особенности.

В зависимости от степени регламентации действий публичной администрации при осуществлении ей своих функций различают два основных вида государственного управления: связанное законом управление и свободное управление, именуемое также административным усмотрением.

Связанное законом государственное управление означает, что положениями закона установлено четкое правовое регулирование деятельности органов государственного (публичного) управления и у них отсутствует свобода усмотрения относительно того, могут ли они осуществлять исполнение предписаний правовых норм и каким именно образом.

Свободное государственное управление (административное усмотрение) отличается от связанного тем, что орган государственного управления имеет право на определенную свободу действий при принятии решения. Административное усмотрение означает возможность выбора одного из нескольких предусмотренных законом способов поведения и принятие одного решения из нескольких видов воз-

можных решений. Существуют случаи, когда возможность выбора ограничивается только одним вариантом поведения. Эти случаи в административном праве называются «сужением усмотрения до нуля».

Органы публичной власти осуществляют свою деятельность по собственному усмотрению в соответствии с целями предоставленных им полномочий и обязаны соблюдать установленные законом границы усмотрения.

При использовании усмотрения орган публичной власти имеет возможность выбора из многих правомерных решений. С одной стороны, предоставление права на усмотрение открывает перед органом власти возможность гибко и целенаправленно воздействовать на возникшие правоотношения. С другой, при усмотрении орган исполнительной власти обязан соблюдать установленные законом границы усмотрения (диапазон усмотрения) и использовать право усмотрения в соответствии с целью предоставленных полномочий.

В целом административное законодательство России предоставляет органам исполнительной власти для реализации своих функций большой простор для административного усмотрения. В положениях об органах исполнительной власти определяются формы и методы решения тех или иных вопросов управления. Однако выбор формы или способа решения того или иного оперативного управленческого вопроса производится органом на основе усмотрения в рамках правовых норм и требует высокого профессионализма правоприменителя, глубокого анализа обстоятельств дела, выбора наиболее целесообразного варианта решения дела в рамках закона.

§ 4. Задачи административной реформы в современной России

Современное административное право развивается вместе с проведением административной реформы¹.

Целями административной реформы в Российской Федерации и ее субъектах на ближайшие годы являются:

- внедрение системы управления, ориентированного на результат;
- оптимизация функций органов исполнительной власти;

¹ См.: Ноздрачев А. Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 9-21; № 9. С. 7-23.

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти и общества;
- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления, ориентированного на результат;
- реализация единой системы мониторинга результативности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- внедрение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- обеспечение согласования действий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, а также с заинтересованными организациями и общественными объединениями в субъектах Российской Федерации;
- повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения положительного опыта государственного управления.

Исходя из указанных задач практически все административно-правовые институты, входящие как в общую, так и в особенную часть российского административного права, требуют реформирования. Однако в настоящее время доктрина административного права должна строиться с учетом уже достигнутого в теории административного права преимущественно по таким направлениям, как управленческий процесс, административные процедуры и административная юстиция (административное судопроизводство). Именно данные институты являются сегодня наиболее актуальными, составляя основу административно-правового регулирования в новой системе экономических и политико-правовых отношений, складывающихся в правовом демократическом государстве¹.

В ближайшие годы ученым-административистам предстоит скрупулезная работа по созданию современной теории административного права, по определению его понятий и институтов, по выделению подотраслей административного права, уточнению его системы и структуры. Такой труд посилен только большому коллективу ученых, активно занимающихся разработкой проблем современного административного права.

Глава 2. Административное право как отрасль права, наука, учебная дисциплина

§ 1. Предмет административного права

В юридической литературе распространенной остается точка зрения, в соответствии с которой понятие «административное право» рассматривается в трех ипостасях. Во-первых, его рассматривают как самостоятельную отрасль правовой системы Российской Федерации, имеющей свой предмет и метод правового регулирования. В этом ас-

¹ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – С. 79.

пекте административное право представляет собой систему правовых норм, принимаемых органами государственной власти для организации и функционирования государственного управления, регулирования деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, а также обеспечения юрисдикционной, охранительной и регулятивной деятельности, различных административно-правовых режимов и ограничений и участия граждан в публичных делах.

Во-вторых, административное право рассматривается как сфера научного познания, направленная на установление системы научных взглядов, представлений, специальных знаний, теоретических положений о закономерностях, существующих в сфере организации деятельности органов исполнительной власти, принципов, форм и методов их деятельности, способов обеспечения законности в сфере государственного управления, а также развития институтов самой отрасли административного права.

В-третьих, административное право выступает как специальная юридическая учебная дисциплина, изучаемая в образовательных учреждениях в соответствии с установленными образовательными стандартами. В государственных образовательных стандартах высшего профессионального образования сформулированы требования по основным базовым положениям административного права, и этот учебный предмет предусмотрен в качестве обязательной учебной дисциплины (федеральный компонент).

Административное право в юридической литературе рассматривается как самостоятельная отрасль правовой системы Российской Федерации наряду с такими классическими отраслями права, как уголовное и гражданское. В юридической науке общепризнанным является мнение, что отрасли права отличаются друг от друга, прежде всего, предметом и методом правового регулирования.

Точное определение круга регулируемых общественных отношений в рамках данной отрасли права имеет не только важное теоретическое, но и непосредственное прикладное значение для правильной организации деятельности органов исполнительной власти, осуществления всего государственного управления, обеспечения должного режима законности и служебной деятельности в процессе реализации государственной службы, а также в подготовке специалистов по юридическому профилю.

По поводу содержания и структуры предмета административного права на сегодняшний день сложились различные, зачастую далеко

не совпадающие мнения.¹ Наиболее распространенной остается точкой зрения, в соответствии с которой в рамках административного права регулируются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации государственного управления. Так, определяя предмет административного права, А.П. Алехин отмечает, что в рамках данной отрасли регулируются особая группа общественных отношений, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в сфере государственного управления.² Ю.А.Тихомиров справедливо отмечает, что «в рамках административного права рассматриваются разные аспекты государственного управления, поскольку именно оно на протяжении столетий было ядром административного права».³ Государственное управление - это особый вид деятельности органов государственной власти, их должностных лиц, направленный на реализацию объективно обусловленных функций государства, прежде всего, таких функций, как регулятивная и охранительная.

Практика показывает, что попытка произвольной трактовки сущности, содержания, объема государственного управления, что имела место в юридической практике в 90-е годы, не выдерживает серьезной критики. Государственное управление как вид целенаправленной деятельности имеет место в силу ее объективной необходимости в целях обеспечения социальной стабильности общества и динамичного развития государства.

При определении предмета административного права, как нам представляется, следует придерживаться давней и понятной логики, изложенной многими известными административистами. Так, по мнению Ю.М. Козлова, предмет административного права достаточно разнообразен⁴. Вместе с тем административное право охватывает

¹ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. – М.: Дело и Сервис. 2001. – С. 24; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник.- М.: Зерцало – М., 2001. – С. 13; Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие для студентов юридических факультетов и институтов / отв. ред. проф. Г.А.Туманов. – М.: Юристъ, 1995. – С. 3.

² Алехин А.П. Административное право РФ: учебник для вузов. – М., 1997. С.23.

³ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юриформцентр. 1998. – С. 38.

⁴ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, 1996. – С. 30.

однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

- управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

- управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

- управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

- отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере «внутренней» жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешневластных функций и полномочий.¹

Отношения управленческого характера в зависимости от целей их возникновения можно классифицировать на *внутренние* (внутриорганизационные, внутриаппаратные, внутрисистемные) и *внешние*. Внутриорганизационные управленческие отношения выражают интересы самоорганизации. Стороны таких отношений, как правило, соподчиненные органы и должностные лица. В процессе таких управленческих отношений решаются именно проблемы внутриорганизационного характера (повышение эффективности деятельности органов, поиск путей рационализации их деятельности, решение кадровых вопросов, их аттестация, поощрение, продвижение по служебной лестнице и т. д.). Внешние управленческие отношения связаны с воздействием органа (должностного лица) на объект управления, не входящий в этот орган, в целях непосредственной реализации возложенных на орган задач управленческого характера. Бесспорно, предметом административного права будут охватываться и внутриорганизационные, и внешние отношения управленческого характера органов исполнительной власти. Например, в деятельности органов полиции внутриорганизационные управленческие отношения направлены на обеспечение организации самой деятельности полиции. Посредством этой деятельности решается кадровая работа, определяется эффективность служб, отдельных подразделений и сотрудников, производится назначение на должность, аттестация сотрудников, обеспечивается со-

¹ Там же.

блюдение законности и служебной дисциплины и т.д. Внешняя организационно-управленческая деятельность полиции направлена на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, на борьбу с преступностью, профилактику правонарушений, обеспечение исполнения административного законодательства.

Таким образом, мы можем определить предмет административного права как совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Вместе с тем такое определение не в полной мере раскрывает природу предмета административного права. Дело в том, что в административном праве различают два понятия государственного управления: в широком и узком смыслах. В первом аспекте под государственным управлением понимают всю деятельность государственного аппарата (управление государством) по реализации функций государства (чаще охранительной и регулятивной). В административном праве принято говорить о государственном управлении в узком смысле, рассматривая его как организационную деятельность органов исполнительной власти по реализации возложенных на них задач и функций. Кроме того, предметом административного права будут охватываться и любые другие отношения, хотя и не подпадающие под очерченный круг, но по своей природе соответствующие трем функциональным признакам (сфера государственного управления, наличие субъекта государственного управления, осуществление им функций управленческого характера). Именно поэтому в ряде случаев возможны административно-правовые отношения и без участия субъекта исполнительной власти. Речь идет о внутриорганизационных отношениях управленческого характера, осуществляемых в органах законодательной и судебной власти. Так, например, именно нормами административного права регулируется порядок прохождения государственной службы в судах, органах прокуратуры, а также деятельности по осуществлению контроля, проверок исполнения в указанных сферах и т. п.

Внутриорганизационные общественные отношения, возникающие по данному поводу, будут урегулированы нормами административного права постольку, поскольку в данных общественных отношениях непосредственно функции правосудия и прокурорского надзора не реализуются. Аналогичным образом обстоит дело и с внутриорганизационными отношениями органов законодательной власти. Государственное управление отличается от других видов социального управления, прежде всего, тем, что в ходе его реализации непо-

средственно выражается государственный интерес, государственно-властная, организующая воля. Отграничение государственно-управленческой деятельности от любой иной общественно значимой деятельности можно определить и тем, что ее осуществляют специальные субъекты – органы государственного управления, а не только органы исполнительной власти.

Изучая предмет административного права, следует отметить, что в современный период меняется само представление об этой отрасли правового регулирования. На формирование институтов административного права значительное влияние оказывают объективные изменения и тенденции развития российского государства. За последние десятилетия в общественной и государственной жизни Российской Федерации произошли коренные правовые, социальные, политические и организационные изменения, которые затрагивают фундаментальные основы организации государственных (публичных) дел, права и свободы граждан, способы защиты различных форм собственности. Если в прошлом административное право преимущественно формировалось на основе понятия «государственное управление», а способы административно-правового регулирования подбирались применительно к функционированию органов управления, то теперь многие элементы механизма публичного управления меняются. Прослеживается явно выраженная тенденция значительного сокращения объема государственного управления и увеличение нормативно-регулирующего воздействия посредством принятия законодательных и подзаконных актов. При этом большой объем общественных отношений получают отражение в федеральных конституционных или федеральных законах РФ. Для объекта административного права происходит определенное «сужение». Происходит переход от прямого администрирования к косвенному, опосредованному управленческому воздействию на экономику и социально-культурные процессы. Вместо управления предприятиями и организациями как объектами государственного управления преимущественно осуществляется управление процессами в сфере экономики. Одновременно меняются и функции управления. Наблюдается явное снижение контрольных и надзорных функций, с одновременным усилением удельного веса таких функций как координация, прогнозирование, комплексное планирование, методическая помощь, информационное обеспечение на основе применения современных информационно - телекоммуникационных технологий, кадровое обеспечение.

Во-вторых, наблюдается сужение круга управляемых объектов. Начатый процесс приватизации государственной собственности способствовал появлению различных форм частной собственности, в том числе рафинированных с государством. Этот процесс в свою очередь обусловил переход от прямого управления отраслями народного хозяйства к управлению экономическими процессами, что приводит к отграничению административно-регулятивных, контрольных функций от функций экономического стимулирования. Кроме того, рассматривая предмет административного права, нельзя игнорировать, что общенормативный метод управления, вместо оперативно-распорядительного дает значительно больший регулятивный и экономический эффект. Одновременно следует помнить, что существенно меняется соотношение централизации и децентрализации в управлении в связи с перераспределением большого объема полномочий с федерального уровня на уровень субъектов РФ. Учет этих обстоятельств, имеет важное значение при определении предмета административного права на современном этапе.

§ 2. Метод административного права

Любая отрасль права, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия на общественные отношения, на поведение субъектов отношений. Эти способы правового воздействия на поведение субъектов права лежат в основе метода правового регулирования определенной группы общественных отношений. Поэтому в юридической литературе разграничение отраслей права осуществляются как по предмету, так и по методу правового регулирования. Если предмет отрасли права очерчивает круг регулируемых отношений, отвечая на вопрос, что подвергается правовому регулированию, то метод правового регулирования характеризуют способы, своеобразные правовые инструменты, как, каким образом, какими правовыми средствами они регулируются. Стало быть, метод правового регулирования – это совокупность правовых средств или способов регулирования общественных отношений (т.е. совокупность способов, с помощью которых нормы административного права результативно регулируют административно-правовые отношения).

Проблема метода правового регулирования в юридической литературе является дискуссионной. Существуют два подхода к понима-

нию их содержания: согласно первому - каждая правовая отрасль, помимо предмета, имеет и свой собственный метод, согласно второму - все отрасли права используют единые правовые средства воздействия на людей, заложенные в самой природе права как универсального регулятора общественных отношений. Предпочтительным нам представляется второй подход, ибо речь идет о регулировании разнородных общественных отношений с помощью единых правовых средств.

В любой отрасли правовой системы России используется три основных способа правового регулирования: *дозволения, предписания, запреты*. Совокупность названных способов правового регулирования и определяет метод соответствующей отрасли российского права. Разграничение отраслей права по методу правового регулирования в этом случае осуществляется по удельному весу (соотношению) перечисленных способов при регулировании тех или иных общественных отношений. Например, регулирование уголовно правовых отношений, складывающихся в связи с совершением общественно опасных деяний, преимущественно может осуществляться лишь только запретами. При этом запрет в большинстве случаев выражается в форме возможного применения мер уголовного наказания. Напротив, природа гражданско-правовых отношений такова, что в этой сфере отношения между участниками должны преимущественно решаться на равной, добровольной основе. Поэтому считается, что основным способом правового регулирования гражданского права являются дозволения, когда регулирование правовых отношений осуществляется по принципу: разрешены все действия и сделки, которые не запрещены. Именно этот способ является оптимальным при регулировании такого рода отношений. В свою очередь приоритетным способом регулирования административно-правовых, управленческих отношений выступают предписания, которые максимально точно определяет должный порядок участников в сфере государственного управления.

Предписания (позитивные веления) – возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Например, ст. 11 ФЗ «О полиции», в соответствии с которой сотрудник полиции обязан немедленно зарегистрировать поступившее обращение о совершенном преступлении; предписывающие знаки дорожного движения, требование о том, что «приобретенное транспортное средство в течение пяти дней с момента приобретения должно быть зарегистрировано».

Запреты – это «пассивная» юридическая обязанность, предписывающая субъекту воздержаться от определенных действий. По своей сути запреты – те же предписания, но иного характера, а именно, возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Например, запрещается проезд на красный свет светофора, управлять транспортным средством в нетрезвом состоянии и т.д. В сфере государственного управления в целом в процессе организации деятельности органов исполнительной власти правовые запреты играют важную роль, обеспечивая должное поведение различных субъектов. Следует заметить, что административные запреты в некоторых ситуациях выполняют несколько функций. С одной стороны, административно-правовые запреты используются как способ устранения мешающих развитию общества явлений. Примером могут служить нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях (ст. 20.1, 20.21), которые направлены на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. С другой стороны, правовые запреты гарантируют реализацию гражданами своих прав и свобод, направлены на то, чтобы мерами административного принуждения предотвратить и устранить посягательства на эти права и свободы граждан. Как правило, административно-правовые запреты в указанном контексте корреспондируются с положениями Конституции РФ. Например, в ст. 22 Конституции РФ провозглашается право каждого на личную неприкосновенность. В административно-правовом аспекте она обеспечивается в том числе и ст. 20.1 (Мелкое хулиганство). Запреты адресованы не только правонарушителям, но и в некоторых случаях всем гражданам.

Дозволения (предоставление лицам права на свои собственные действия) – юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по собственному усмотрению. Например, решение должностного лица органа исполнительной власти по материалам об административных правонарушениях может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд, на усмотрение лица, привлекаемого к ответственности.

Как мы уже убедились на приведенных выше примерах, в административном праве используются все три способа воздействия, однако преобладают предписания. Это вытекает из особенностей управленческих отношений, в которых субъект управления воздей-

ствуется на объект управления средствами распорядительного типа, т. е. путем предписаний.

Другие особенности метода регулирования административно-правовых отношений вытекают из самих особенностей этих отношений, т.е. сущности государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти и предмета административного права.

Во-первых, в сфере административно-правового регулирования имеют место все три правовых средства регулирования рассматриваемых общественных отношений: предписания (позитивные веления); запреты (когда поведение участников административно-правовых отношений определяется принципом: нельзя совершать то, что запрещено); дозволение (когда общественные отношения регулируются в соответствии с принципом: разрешено все, что не запрещено).

Во-вторых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного характера, когда воля государства выражена в виде прямого предписания. Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, а вторая сторона должна их выполнять или обязана подчиняться им. Разумеется, такого рода полномочия не могут находиться в распоряжении обеих сторон.

В-третьих, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников отношений. Поэтому чаще всего это волеизъявление выражается в виде предписания.

Метод административно-правового регулирования управленческих отношений позволяет:

- установить определенный порядок действий участников административно-правовых отношений;

- запрещает определенные действия под страхом применения соответствующих юридических санкций. Так, например, запрещается направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия обжалуются;

- предоставляет возможность выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц. Это так называемый «жесткий» вариант дозволения;

- предоставляет возможность действовать по своему усмотрению. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Таковы отличительные особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений.

§ 3. Система и источники административного права

Для обеспечения единства и одновременно дифференциации административно-правовых норм необходима их систематизация. Единство правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, достигается путем их группировки в самостоятельные правовые институты (например, институты субъектов административного права, государственной службы, правовых актов управления, административного принуждения и др.). Таким образом, система административного права – это единство и дифференциация административно-правовых норм, однородные группы которых образуют взаимосвязанные административно-правовые институты. Иными словами, система административного права как отрасли права предполагает такое распределение нормативного материала, которое позволяет обеспечить единство и дифференциацию административно-правовых норм, их логическую последовательность.

Вместе с тем сами правовые институты также можно группировать. Поскольку есть группы норм административного права, регулирующие управленческие отношения, связанные с особенностями какой-либо сферы деятельности государства, и группы норм, устанавливающих общие принципы государственного управления и реализации исполнительной власти, характерные для всех административно-правовых отношений, постольку институты административного права можно систематизировать и по этому признаку.

В соответствии с названным признаком в юридической литературе принято разделять две части административного права: Общую и Особенную.

К *Общей части* относятся группы норм, закрепляющие:

- а) административно-правовой статус участников общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления;
- в) основы государственной службы;
- г) формы и методы государственно-управленческой деятельности и реализации исполнительной власти;

д) административные правонарушения и административную ответственность;

е) способы и порядок обеспечения законности в государственном управлении.

К *Особенной части* относятся четыре большие группы норм, осуществляющих:

а) государственное управление в межотраслевых областях (прогнозирование и планирование социального развития; занятость населения, финансовая деятельность и кредитование, стандартизация и метрология, учет и статистика);

б) государственное управление в отдельных отраслях хозяйственной деятельности (агропромышленной, строительной сфере, тяжелой и легкой промышленности и т.д.);

в) государственное управление в социально-культурной сфере (образование, культура, наука, здравоохранение, социальное обеспечение и т. д.);

г) государственное управление в административно-политической сфере (оборона, внутренние дела, государственная безопасность, юстиция, борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности и т. д.).

Систематизация административного права имеет не только теоретическое, но и практическое значение: она помогает правильному пониманию содержания административно-правовых норм, способствует решению задач унификации и кодификации административного законодательства.

В теории права под источниками обычно понимают формы выражения правовых норм.¹ Нередко ошибочно полагают, что основным административно-правовым источником выступает Кодекс РФ об административных правонарушениях, хотя в нем содержатся лишь административно-деликтные нормы.

Административно-правовые отношения регулируются как административно-правовыми актами, так и актами, имеющими межотраслевой характер, например, Конституцией РФ, уставами и Конституциями субъектов РФ, федеральными конституционными законами.

Многогранность, многоаспектность, сложность и многообразие административно-правовых отношений обуславливает значительное разнообразие источников их регулирования. В связи с этим под источ-

¹ Алексеев С.С. Теория права. - М., 2004.

никами административного права понимая формы выражения административно-правовых норм, к основным источникам рассматриваемой отрасли права можно отнести:

а) Конституцию РФ, которая выступает в качестве фундаментальной основы формирования как всей системы российского права, всего правового механизма регулирования возникающих общественных отношений с помощью правовых средств и методов, так и его отдельных отраслей. Значительная часть правовых норм, содержащихся в Конституции, имеют ярко выраженную административно-правовую направленность, по своему характеру являются источником административного права. В качестве аргумента можно назвать ст.110-117, ч. 2 ст. 77, ч.1,2,3 ст. 78, определяющие принципы организации и функционирования органов исполнительной власти. Разумеется, нормы, закрепленные в Конституции РФ, прежде всего являются нормами конституционного права. Однако в силу заложенного социально-регулятивного потенциала их следует рассматривать в качестве источников формирования и административного права. При этом конституционно-правовые нормы в рамках организации деятельности органов исполнительной власти играют различные роли. В одних случаях они закрепляют основные, фундаментальные общепризнанные мировым сообществом гуманитарные принципы, которых следует придерживаться в процессе деятельности органов исполнительной власти, например, ст.2. Нередко конституционно-правовые нормы задают правила поведения для должностных лиц и государственных служащих органов исполнительной власти. В то же время нормы Конституции определяют основы организационно-структурного построения и функционирования органов государственного управления. При изучении административного права все эти особенности норм Конституции следует учитывать. С принятием в Конституции (уставов) субъектов РФ источники административного права значительно расширились.

2. Важным источником административного права выступают законы РФ, в первую очередь федеральные конституционные законы и федеральные законы. К федеральным конституционным законам следует отнести те законодательные акты, принятие которых прямо предусмотрено самой Конституцией РФ. Например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 года. Федеральные законы РФ содержат административно-правовые нормы, направленные на регулирование общественных отношений в сфере государственного управления. В качестве примера можно

назвать Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 года; Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г.; Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 года и другие. В настоящее время законодательная форма источников административного права значительно расширена. Это связано с тем, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст.ст. 6, 76) законодательные акты принимаются не только на федеральном и республиканском уровнях, как это было и раньше, но и представительными органами государственной власти иных субъектов Федерации (краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения).

3. Источниками административного права являются нормативные указы Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения (например, Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего).

Принципиальное значение имеют указы Президента РФ: «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года № 314; «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 года № 724 и другие, на основе которых формируются и функционируют федеральные органы исполнительной власти.

4. К числу источников административного права относятся также нормативные постановления Правительства Российской Федерации (ст.115 Конституции РФ). Примерами нормативных актов Правительства могут служить: постановления «О ведении государственного учета лесного фонда»; утвержденное им Положение о государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации и т.п. Правительство утверждает также положения о федеральных законах исполнительной власти, различного рода правила. Так, 13 августа 1997 года постановлением № 1009 Правительством были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем следует подчеркнуть, что вопреки конституционному принципу разделения властей, постановления Правительства ошибочно относят к числу законодательных актов, что не соответствует их юридической природе.

5. В межотраслевом и отраслевом масштабе источниками административного права служат нормативные акты федеральных министерств и федеральных служб и др.

6. На республиканском уровне роль источников административного права выполняют конституции республик, их законы, президентские (там, где таковые избраны) и правительственные нормативные акты, такого же рода акты министерств и ведомств.

7. В краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и округах источниками административного права служат уставы, законы субъектов Российской Федерации, а также издаваемые органами государственной власти этих образований иные нормативные правовые акты.

8. Административно-правовые нормы могут найти свое выражение в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

9. Наконец, источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать нормативные акты руководителей государственных предприятий, учреждений, иных организаций. Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного формирования.

Многообразие административно-правовых норм и источников административного права остро ставит проблему его систематизации и кодификации. Административное право относится к числу обширных отраслей правовой системы Российской Федерации. Во многом это объясняется его многопрофильностью и многоаспектностью. По существу, сейчас можно с определенной долей условности говорить о кодификации лишь одного института действующего российского административного права – института административной ответственности. Имеется в виду Кодекс РФ об административных правонарушениях, объединивший на федеральном уровне материальные и процессуальные административно-деликтные нормы. Однако полная, всеобъемлющая кодификация административно-правовых норм вряд ли возможна в принципе. В силу этого на первый план выдвигается задача систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями сегодняшнего дня.

Говоря о взаимодействии административного права с другими отраслями права, необходимо отметить, что наиболее тесно административное право взаимодействует с конституционным правом. Именно конституционное право определяет понятие, основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, правовые основы их взаимодействия с другими видами государственной власти;

именно конституционное право закрепляет права и свободы человека и гражданина, реализация значительной части которых осуществляется в рамках административно-правовых отношений.

Вместе с тем административное право тесно соприкасается с гражданским правом, также в ряде случаев регулируя имущественные отношения или используя гражданско-правовые методы. Прослеживается тесная взаимосвязь административного права с трудовым – по урегулированию отношений, касающихся государственной службы. Где проходит граница административного права с финансовым, земельным, природоохранным, определить очень сложно, поскольку правоотношения в этих областях зачастую регулируются нормами административного права и административно-правовыми средствами. По своей сути административное право взаимодействует практически со всеми отраслями права правовой системы России. Это объясняется прежде всего широким кругом правоотношений, регулируемых нормами административного права.

§ 4. Административное право как наука

Наука "административное право" является теорией и методологической основой изучения, анализа и разработки концепций и рекомендаций по проблемам организации государственного управления, деятельности органов исполнительной власти, обеспечения законности в государственном управлении и организации государственной службы.

В связи с проведением административного реформирования органов исполнительной власти особую актуальность приобретает административное право как наука. Прежде всего, она должна быть направлена на поиск новых теоретических положений о познании предмета правового регулирования административного права, о закономерностях, действующих в сфере государственного управления, механизме административно-правового регулирования. На основе анализа точек зрения, имеющих в теории права и отраслевых юридических науках, обобщения административного законодательства и практики его применения можно сделать вывод, что предмет познания науки административного права охватывает предмет отрасли права, административно-правовые категории, практику деятельности органов исполнительной власти, способы обеспечения законности и служебной дисциплины, административные деликты и систему административной ответственности.

Наука административного права значительное внимание уделяет административно-правовым категориям, тем самым разрабатывает понятийный аппарат. Кроме того, выявляются объем реализуемых органами исполнительной власти полномочий, задач и функций органов государственного управления, особенности прохождения государственной службы в различных сферах деятельности, компетенции должностных лиц. В последние годы наука административного права добилась значительных результатов в развитии и совершенствовании института административной ответственности.

Как и любая другая наука, наука административного права призвана решать четыре взаимосвязанные функции: описательную, объяснительную, конструктивную и прогностическую.

В рамках описательной функции административного права осуществляется описание тех процессов, явлений и закономерностей, которые происходят в сфере практической реализации государственного управления, организации деятельности органов исполнительной власти. Грамотное их описание с использованием общепринятых в научном мире терминов и понятий имеет важное значение для правильного понимания имеющей место в этой сфере человеческой деятельности причинно-следственной обусловленности. Установление и объяснение этих связей и составляет суть объяснительной функции науки административного права. Конструктивная задача административно-правовой науки заключается в поиске наиболее рациональных организационных структур построения органов исполнительной власти, форм, методов и принципов их функционирования. Проводимое реформирование органов внутренних дел в значительной степени является результатом научно обоснованных рекомендаций и обобщений, сформулированных ведущими специалистами в этой сфере.

Что касается прогностической функции административного права, то следует признать, что она во многих случаях реализуется не в полном объеме.

На развитие административного права и науки административного права России значительное влияние оказал опыт развития административного права в зарубежных странах. Исторический экскурс показывает, что интерес к проблеме управления заметен еще с древних времен. Поддержание должного порядка и послушание подданных, благоустройство, организация войск, строительство различных коммуникаций занимали в историческом аспекте значительное время жителей Египта, Греции и Рима. Управление в государстве всегда

было актуальной задачей. Томас Гоббс и Джон Локк в «Двух трактатах о правлении» (1690 г.) критиковали феодально-теократическую концепцию божественного происхождения власти короля. В их произведениях обосновывается концепция «естественного состояния» и естественного права. Состояние полной изначальной свободы и равенства людей означает, что власть производна от сообщества людей и не имеет божественного происхождения. Оливер Кромвель признавал управление делами общества согласно решению народных представителей. Значительный вклад в познание природы государства и управления делами государства внес Ш. Монтескье, который в своем труде «О духе законов» обосновал новую концепцию устройства государства. Он полагал, что в свободном обществе каждый должен управлять сам, но в крупных государствах это невозможно. Он предложил выбирать народных представителей, которые должны этим заниматься на постоянной профессиональной основе. Именно он предложил принцип разделения единой государственной воли на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Одним из заметных специалистов в сфере административного права считается немецкий ученый Лоренц Штейн, который в своих трудах рассматривал необходимость законодательного закрепления выполняемых органами исполнительной власти функций. В теорию управления значительный вклад внес Макс Вебер, главная идея которого состоит в экономической рациональности при осуществлении государственно-публичных дел. Именно ему принадлежит идея о рациональной бюрократии, основанной на строгой регламентации всех сфер государственной деятельности.

Развитие науки административного права трудно представить без изучения ее истории, ранее применявшегося законодательства, прежних концепций по соответствующим проблемам. Российская наука административного права имеет богатые традиции. Значительный вклад в разработку теоретических и теоретико-прикладных проблем административного права внесли А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, В.М. Лазарев, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, Л.Л. Попов, Ю.А. Тихомиров, С.С. Студеникин, А.П. Шергин, И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин и многие другие ученые - административисты.

§ 5. Административное право как учебная дисциплина

Как самостоятельная учебная дисциплина административное право представляет собой систему теоретических знаний, расположенных в определенной последовательности в соответствии с педагогическими требованиями в рамках специального курса. Предметом изучения курса административное право России вступают теоретические положения об общих закономерностях и принципах формирования, функционирования и развития органов исполнительной власти, о механизме административно-правового регулирования общественных отношений, об административно-правовых формах и методах государственного управления, о способах обеспечения законности в сфере организации деятельности органов исполнительной власти, об административных правонарушениях и об административной ответственности, а также об особенностях привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности.

Основными задачами курса административное право являются:

- получение обучаемыми современных теоретических знаний о закономерностях, принципах и правовых основах организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, административно-правовых понятиях и категориях, об административно-правовых средствах и методах регулирования отношений в данной сфере;

- изучение обучаемыми административно-правового нормативного материала, необходимого для осуществления профессиональной деятельности в качестве правоприменителя с учетом специализации и профиля подготовки по специальности «правоохранительная деятельность»;

- формирование у обучаемых самостоятельного юридического мышления, умений работать с научной и нормативной литературой, излагать собственную точку зрения при решении конкретных юридических проблем, правильно толковать и применять нормы административного права;

- формирование у обучаемых практических навыков по анализу и квалификации различных индивидуально-конкретных ситуаций, умения определять на основе норм административного законодательства необходимый алгоритм действий соответствующих уполномоченных должностных лиц.

Глава 3. Механизм административно-правового регулирования

§ 1. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования

Успех проведения административной реформы в Российской Федерации во многом предопределен качеством регулирования управленческих отношений. Решение данной задачи требует применения определенных средств, с помощью которых достигается должная организованность управленческих отношений. Наиболее значимую роль в регулировании названных отношений выполняют административно-правовые средства, что обусловлено их потенциалом, способностью эффективно воздействовать на управленческие отношения. Эти средства в своей совокупности образуют сложный механизм.

В научной литературе механизм правового регулирования определяется как «система юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование»¹. Применение конструкции «механизм правового регулирования» позволяет глубже проникнуть в сущность правового регулирования, понять логику его функционирования.

С.С. Алексеев отмечает, что использование понятия «механизм правового регулирования» позволяет собрать вместе явления правовой действительности (нормы, правовые отношения, юридические акты и др.), обрисовать их как ценность, представить в работающем виде, высветить специфические функции, которые выполняют те или иные юридические явления в правовой системе, показать их связь между собой, взаимодействие².

Механизм правового регулирования произведен от системной организации права (правовой системы, системы права, системы законодательства) и характеризует комплексное воздействие правовых средств на общественные отношения. В этой связи существенное

¹ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА·М, 1998. – С. 269.

² См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – С. 364.

прикладное значение имеет использование механизма административно-правового регулирования.

Механизм административно-правового регулирования – это система административно-правовых средств, которые воздействуя на управленческие отношения, организуют их в соответствии с задачами общества и государства.

Механизм административно-правового регулирования относится к числу сложных социально-правовых явлений и в силу этого обладает внутренней структурой (организацией). Анализ действующего административного законодательства и практики деятельности субъектов государственного управления позволяет выделить следующие элементы механизма административно-правового регулирования:

- административно-правовые нормы;
- акты официального толкования норм административного права;
- акты применения норм административного права;
- административно-правовые отношения.

В административно-правовой литературе отсутствует единство взглядов на проблему обоснованности существования механизма административно-правового регулирования. Так, по мнению Ю.Н. Старилова следует преодолевать «техничность» терминологии используемой при характеристике административно-правовых явлений и в силу этого целесообразнее говорить о системе административно-правового регулирования¹. Мы полагаем, что использование термина «механизм» при характеристике системы административно-правового регулирования дает адекватную характеристику данного явления и позволяет акцентировать внимание на существующие устойчивые связи внутри механизма, их устойчивость и взаимообусловленность.

Каждый отдельно взятый элемент механизма несет определенную содержательную нагрузку в рамках механизма и выполняет соответствующую роль в регулировании управленческих отношений. Эти средства взаимодействуют между собой и вступают в регулирование управленческих отношений в определенном порядке, что обусловлено их внутренним содержанием, способностью организовать общественные отношения, придать им более высокую степень упорядоченности. Эта особенность механизма позволила А.П. Кореневу

¹ Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. – С. 371.

сделать важный методологический вывод, что «...административно-правовое регулирование представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений»¹.

Элементы механизма административно-правового регулирования играют различную роль в процессе осуществления правового регулирования. Центральным элементом выступает норма административного права, так как все другие элементы производны и обусловлены административно-правовыми нормами. Вместе с тем нельзя сводить их роль к вторичной по отношению к административно-правовым нормам по причине того, что без их использования механизм в полной мере не в состоянии осуществить действенное воздействие на участников управленческих отношений.

§ 2. Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации

Административно-правовая норма – исходный, основополагающий элемент механизма административно-правового регулирования. *Административно-правовая норма – это общеобязательное, структурно организованное, государственно-властное веление субъекта правотворчества, содержащееся в нормативном правовом акте, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества.*

Административно-правовой норме присущи определенные особенности, к числу которых относятся:

- объектом административно-правового регулирования выступают особый вид общественных отношений – управленческие;
- административно-правовые нормы являются средством реализации публичных интересов в сфере государственного управления;
- устанавливается органами публичной власти;
- содержится в нормативных правовых актах различной юридической силы (законах и подзаконных нормативных правовых актах);
- носят представительско обязывающий характер;

¹ Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Ч. 1. – М.: МА МВД России, изд-во «Шит-М», 2000. – С. 44.

- обеспечиваются мерами государственного принуждения;
- преследуют цель обеспечения должного управленческого порядка;
- во многих случаях регулируют общественные отношения, составляющих предмет правового регулирования иных отраслей права (земельного, экологического, финансового, предпринимательского и др.

Важное познавательное и правореализационное значение имеет классификация административно-правовых норм. Классификацию административно-правовых норм можно проводить по разным основаниям. Далее приведем несколько примеров.

По функциям в механизме правового регулирования выделяют: исходные административно-правовые нормы, нормы правила-поведения.

Исходные административно-правовые нормы носят общий характер, в них правовой материал изложен в наибольшей абстрактной форме и выполняет особую роль в механизме административно-правового регулирования. В этих нормах содержатся исходные начала организации и функционирования данного механизма. В свою очередь отправные нормы подразделяются на нормы-принципы, определительно-установочные нормы, нормы-дефиниции. *Нормы-принципы* закрепляют принципы административного права. *Определительно-установочные нормы* содержат цели, задачи, формы и средства правового регулирования отдельных административно-правовых отношений. Например, задачи законодательства по делам об административных правонарушениях изложены в ст. 1.2 КоАП РФ. В *нормах-дефинициях* закрепляются административно-правовые категории и понятия. Эти нормы выполняют ориентирующую роль в регулировании управленческих отношений. Отсутствие легальных дефиниций в административно-правовом законодательстве привело бы к «параличу» механизма административно-правового регулирования. Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в ст. 2 содержатся такие дефиниции как «государственный контроль (надзор)», «проверка», «эксперты, экспертные организации».

Нормы правила-поведения в отличие от исходных норм непосредственно регулируют управленческие отношения. В них закреп-

ляются права, свободы, обязанности и ответственность участников управленческих отношений. В результате реализации норм правил поведения происходит перевод участников государственного управления в качество субъектов административно-правовых отношений.

По предмету правового регулирования административно-правовые нормы подразделяются на материальные и процедурные. Объединение в рамках одной отрасли права правовых норм, регулирующих материальные и процедурные общественные отношения, является качественной особенностью административного права. Материальные административно-правовые нормы регулируют управленческие отношения по существу, в то время как процедурные нормы регламентируют административные процедуры, обеспечивающие реализацию материальных норм административного права, и являются составной частью соответствующих институтов административного права. К примеру, в рамках института государственной службы можно выделить нормы, регламентирующие процедуры назначения на вышестоящую должность, присвоения очередного специального звания и т.п.

Административно-процессуальные нормы, т.е. нормы, регламентирующие производства, входящие в структуру административного процесса, могут рассматриваться в качестве норм административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российской системы права¹.

В зависимости от функций права различают регулятивные и охранительные административно-правовые нормы. Регулятивные нормы регулируют позитивные управленческие отношения путем предоставления субъективных прав и возложения юридических обязанностей на субъектов государственного управления. Охранительные нормы административного права обеспечивают охрану позитивных управленческих отношений, вытеснение отношений чуждых российскому обществу.

В зависимости от метода правового регулирования различают императивные, диспозитивные, поощрительные и рекомендательные

¹ Каплунов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право: современные представления. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти д.ю.н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина 5 марта 2010 года. – Часть 1. – Санкт-Петербург, 2010. – С. 34–38.

административно-правовые нормы. Императивные административно-правовые нормы содержат строго обязательные категорические требования к участникам управленческих отношений, не допускают отступления от предписанных вариантов поведения. Для административного права характерно доминирование императивных норм, что предопределено иерархическим построением управленческих отношений. Диспозитивные нормы административного права предоставляют возможность выбора вариантов поведения участников управленческих отношений в границах, определенных правовыми нормами. Поощрительные административно-правовые нормы представляют собой, предписания закрепляющие меры поощрения, применяемые к участникам управленческих отношений, при наличии в их действиях факта заслуги. Рекомендательные административно-правовые нормы устанавливают наиболее целесообразный вариант поведения в сфере государственного управления с точки зрения личности, общества и государства.

По содержанию предписания называют *запрещающие, обязывающие и управомочивающие* административно-правовые нормы. Запрещающие нормы содержат правовые запреты, предписания для участников управленческих отношений воздержаться от определенных вариантов поведения под угрозой наказания. Нормы Особенной части КоАП РФ состоят из запрещающих норм. Обязывающие административно-правовые нормы закрепляет обязанности участников управленческих отношений совершить определенные действия. Для их конструирования используют слова «должен», «обязан». Так, в ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» закреплены обязанности сотрудников полиции. Управомочивающие нормы представляют субъектам государственного управления права на совершение позитивных действий. Например, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника (ч.1 ст. 25.5 КоАП РФ).

По действию в пространстве административно-правовые нормы различают действующие *на всей территории Российской Федерации, на территории федерального округа, на территории субъекта Российской Федерации, на территории предприятия, учреждения, организации (локальные административные правовые нормы,*

например, содержащиеся в Положении о проведении текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации, обучающихся в Нижегородской академии МВД России¹). Территориальный масштаб деятельности административно-правовых норм предопределяется компетенцией субъекта правотворчества, но в отдельных случаях Президент РФ, федеральные органы исполнительной власти могут принимать нормативные правовые акты, которые действуют на территории субъекта федерации или муниципального образования.

По действию во времени различают административно-правовые нормы действующие без ограничения определенным сроком действия (бессрочные) и *определенные сроком действия* (срочные, временные). Срок действия административно-правовой нормы играет большую роль в правореализационной деятельности субъектов государственного управления. Одним из обязательных условий правильной реализации административно-правовой нормы является ее проверка. Бессрочные нормы вступают в юридическую силу и действуют до момента фактической или юридической отмены. Действие срочной нормы определяется в нормативном правовом акте. Временные или краткосрочные нормы вступают в юридическую силу при наступлении определенных юридических фактов (чрезвычайных обстоятельств), например, ФКЗ «О чрезвычайном положении», «О военном положении» и другими нормативными правовыми актами.

По действию в отношении круга лиц различают нормы *общего действия* и *специальные* административно-правовые нормы. Нормы общего действия распространяют свое действие на неограниченный круг участников управленческих отношений. Исключение, как правило, составляют только субъекты, обладающие правовыми иммунитетами (депутаты, дипломаты, судьи и т. п.). Специальные административно-правовые нормы регулируют поведение определенных групп участников управленческих отношений (родителей и лиц, их замещающих, водителей, врачей и т. п.). К числу таких норм относятся те, которые устанавливают административную ответственность должностных лиц, например, ч. 1 ст. 12.31 КоАП РФ установлена ответственность должностных лиц, ответственных за техническое состояние и эксплуатацию транспортных за выпуск на линию транс-

¹ Приложение к приказу начальника Нижегородской академии МВД России от 11 мая 2006 г. № 386.

портного средства, не зарегистрированного в установленном порядке или не прошедшего государственного технического осмотра.

По *юридической силе* административно-правовые нормы подразделяются на *нормы законов* и *нормы подзаконных нормативных правовых актов*. Одной из особенностей административного права как отрасли российского права является низкий уровень систематизации источников. Административное право, в отличие от уголовного права, для которого единственным источником является уголовный закон, включает большой массив нормативных правовых актов различной юридической силы.

Логическая структура административно-правовой нормы правила-поведения включает гипотезу, диспозицию и санкцию.

Гипотеза – это часть административно-правовой нормы, указывающая на условия, при наступлении которых норма вступает в действие. Гипотеза административно-правовой нормы позволяет «привязать» абстрактный вариант поведения, выраженный в форме гипотетического суждения к конкретной жизненной ситуации, субъекту, времени и месту.

Диспозиция – часть административно-правовой нормы, содержащая правило поведения, которому должны следовать участники управленческих отношений. Она выступает важнейшим элементом административно-правовой нормы, ее сердцевиной, в которой заключена модель правомерного поведения. Вместе с тем диспозиция не может быть реализована вне связи с другими элементами нормы.

Санкция – часть административно-правовой нормы, указывающая на негативные последствия, возникающие в результате нарушения диспозиции административно-правовой нормы. Санкция выполняет роль важного средства обеспечения действия административно-правовой нормы.

В юридической литературе высказывается мнение о включении в структуру административно-правовой нормы такого элемента как поощрение. Профессор А.П. Коренев отмечал: «Поощрение как элемент правовой нормы есть личное признание заслуг юридического или физического лица в выполнении правовых обязанностей или общественного долга, сформированных в диспозиции нормы. Основа-

нием для поощрения являются указанные в норме права действия, поведение, которые стимулируются государством»¹.

Разработка и принятие административно-правовой нормы является не самоцелью, а средством урегулирования, придания большей степени организованности управленческим отношениям. Административно-правовая норма содержит общую модель поведения, но необходимо ее спроецировать на конкретные общественные отношения.

Реализация административно-правовой – это практическое превращение требований административно-правовой нормы в правомерное поведение участников управленческих отношений. В процессе реализации нормы определяется ее качество, способность урегулировать соответствующие общественные отношения, так как юридическая практика является главным критерием качества административно-правовой нормы и механизма административно-правового регулирования в целом.

В теории права с учетом характера правореализующих действий различают следующие формы реализации норм административного права: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение – это форма реализации запрещающих норм административного права, которая заключается в воздержании субъектов общественных отношений от определенного варианта поведения под угрозой применения мер государственного принуждения. Соблюдение представляет собой наиболее пассивный вариант поведения.

Исполнение как форма реализации административно-правовой нормы заключается в выполнении возложенных на субъекта юридических обязанностей. В отличие от соблюдения исполнение является активной формой поведения. В случае бездействия виновный субъект должен быть привлечен к определенному виду юридической ответственности в зависимости от тяжести наступивших последствий.

Использование представляет собой форму реализации управомочивающих административно-правовых норм. Посредством использования реализуются субъективные права, носителями которых являются физические или юридические лица. По своему усмотрению субъект государственного управления может совершить как акт активного поведения, так и воздержаться от него. Отказ от реализации

¹ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 28.

субъективного права не влечет для лица негативных последствий, так как всецело отдается на откуп управомоченного субъекта.

Применение (правоприменение) является особой формой реализации административно-правовых норм, состоящая в разрешении управомоченным субъектом конкретного управленческого дела с вынесения индивидуальных юридических актов. Применение административно-правовых норм является разновидностью исполнительно-распорядительной властной деятельностью субъектов государственного управления.

§ 3. Акты официального толкования и применения норм административного права

Толкование представляет собой взаимообусловленный процесс уяснения и разъяснения сущности административно-правовой нормы. Толкование, его роль наиболее ярко проявляется на этапе реализации административно-правовой нормы, но не ограничивается исключительно этапом правореализации. Качество деятельности субъекта толкования во многом предопределяет эффективность деятельности механизма административно-правового регулирования.

Толкование осуществляется при помощи различных способов, под которыми понимается совокупность приемов и средств, позволяющих уяснить волю субъекта правотворчества, изложенную в нормативном правовом акте. Цели толкования достигаются при помощи грамматического, систематического, логического, теологического (целевого), исторического, специально-юридического, функционального способов.

Качество интерпретационной деятельности во многом предопределяется субъектом, который дает толкования. В зависимости от субъекта различают официальное и неофициальное толкование. Официальное толкование дается органами, уполномоченными государством. В свою очередь официальное толкование подразделяется на аутентичное и делегированное.

Аутентичное (авторское) толкование дается органом, издавшим толкуемый нормативный правовой акт. Специальных разрешений на осуществление толкования принятого нормативного правового акта для субъекта правотворчества не требуется. Это вытекает из его правотворческой компетенции.

Субъектом делегированного толкования выступает тот, кому такое право предоставлено на основании закона. Он не является субъектом, принявшим толкуемый нормативный правовой акт. Наиболее часто в качестве субъекта делегированного толкования выступает Министерство юстиции РФ и его территориальные органы, на которые возложены полномочия по контролю за качеством принимаемых нормативных правовых актов. Результаты официального толкования норм административного права содержатся в актах официального толкования.

Акт официального толкования норм административного права— это вид правового акта, принятый компетентным органом, должностным лицом государственного управления и содержащий разъяснение норм административного права.

Актам официального толкования норм административного права присущи следующие особенности:

- он не устанавливает новых норм административного права, не отменяет и не изменяет их содержания;
- обладает юридической силой и может применяться только в течение срока действия толкуемой административно-правовой нормы;
- раскрывает содержание толкуемой нормы и порядок ее реализации, т. е. включает как материальные, так и процессуальные аспекты;
- обладает государственно-властным характером, так как исходит от управомоченного субъекта;
- адресуется субъектам правоприменения.

Официальное толкование может быть как казуальным, так и нормативным. Казуальное толкование дается применительно к конкретному управленческому случаю (казусу). Оно применимо исключительно в рамках конкретного дела, а перенос на другие, пусть даже схожие управленческие ситуации, не допустим. В юридической литературе при анализе материалов судебной практики (Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ) отмечается, что они являются прецедентами, т. е. должны рассматриваться и учитываться в качестве самостоятельных источников права. Вместе с тем это противоречит действующему законодательству и должно рассматриваться исключительно в качестве примера правильного понимания и применения норм административного права.

Акт применения административно-правовой нормы – это вид юридического акта, принятый на основе нормы административного права уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его компетенции, содержащий разрешение индивидуально-конкретного управленческого дела, персонально определяющий поведение адресата.

Акт применения норм административного права обладает следующими признаками.

1. Является разновидностью юридических актов и в силу этого обладает всеми теми признаками, которые присущи юридическим актам. Недопустимо отождествлять акты применения административных норм с актами государственного управления. Они соотносятся как часть и целое. К числу актов государственного управления, как известно, относятся подзаконные нормативные правовые акты, нормативно-индивидуальные, а также акты применения норм финансового, предпринимательского, трудового, экологического и других отраслей российского права.

2. Обладают государственно-властным характером. Государственно-властный характер актов применения административно-правовых норм предопределен тем, что они исходят от уполномоченных субъектов, которые действуют в пределах своей компетенции. Игнорирование правовых предписаний, содержащихся в акте применения административно-правовой нормы, влечет за собой наступление негативных юридических последствий, которые выражаются в применении мер государственного принуждения.

3. Принимаются широким кругом уполномоченных субъектов. Наделение большого числа субъектов государственного управления правомочиями правоприменительного характера предопределено качественным разнообразием управленческих дел.

4. Акт применения административно-правовой нормы принимается в установленном процессуальном порядке. Этот порядок определяется характером разрешаемого управленческого дела. В подавляющем большинстве случаев он принимается единолично должностным лицом государственного управления. В ряде случаев таким субъектом может выступать коллегиальный орган, тогда внимание обращается на наличие кворума, а также «простого» или «квалифицированного» большинства при непосредственном принятии решения по делу.

5. Он выступает в качестве правообразующего факта, т. е. влечет

за собой возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Принятие акта применения является не самоцелью, а одним из этапов действия механизма административно-правового регулирования.

6. Акт применения административно-правовой нормы содержит оптимальный вариант разрешения управленческой ситуации с точки зрения сложившихся управленческих условий. В этой связи можно сказать, что процесс применения норм административного права также носит творческий характер и не допускает шаблонов. Это предопределяет эффективность актов применения норм административного права. Цель правоприменения может быть достигнута в полной мере, частично и не достигнута вообще. В этой связи речь следует вести о высокой, средней и низкой эффективности принимаемых актов.

7. Акт применения нормы административного права должен соответствовать требованиям законности. Эти требования сводятся к следующему: акт должен быть принят уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его компетенции; соответствовать закону по существу; должен соответствовать цели закона; иметь соответствующую форму (акт-документ); отвечать техническим требованиям. К числу технических требований относятся: лексические требования (язык должен быть четким, ясным, лаконичным, понятным для адресатов); грамматические (при оформлении должны соблюдаться требования грамматики). Кроме того, акт применения нормы административного права должен быть своевременно доведен до адресатов; иметь установленные реквизиты (наименование, подписи, печати и т. п.); должен быть своевременно сдан на хранение.

По характеру инициативы принятия акты применения нормы административного права можно разделить на акты, издаваемые по инициативе органа (должностного лица), от которого они исходят, и акты, принимаемые по просьбе или предложению заинтересованных органов, организаций, должностных лиц и граждан.

Акты применения являются разновидностью индивидуальных правовых актов и обеспечивают правовую оценку конфликтных ситуаций в сфере управления, а также в процессе рассмотрения квалифицируют состав административного правонарушения и назначают вид наказания. Например, принятие полномочным органом, должностным лицом в порядке, определенном законом, и в пределах своих полномочий постановления о применении вида административного наказа-

ния к лицу, совершившему административное правонарушение. Акты применения также имеют индивидуальную направленность, однако от индивидуальных актов они отличаются юрисдикционным (подведомственным) характером и порядком разрешения конфликтных управленческих ситуаций, а также порядком разрешения индивидуальных административных дел, связанных с совершением административных правонарушений.

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

Уникальность административно-правовых отношений заключается в том, что с одной стороны является элементом механизма административно-правового регулирования, а с другой стороны – целью функционирования данного механизма. Предназначение механизма административно-правового регулирования состоит в переводе управленческих отношений в административно-правовые. *Административно-правовые отношения* – это управленческие отношения, урегулированные нормами административного права, участники которых наделены субъективными правами и юридическими обязанностями.

Административно-правовым отношениям присущи следующие особенности:

- являются властеотношениями, т. е. обусловлены неравенством участников;
- выступают результатом реализации административно-правовых норм;
- для них характерно наличие обязательного субъекта, наделенного полномочиями государственно-властного характера;
- возникают в связи с практической деятельностью органов государственного управления;
- могут возникать по инициативе любой из сторон и согласие второй стороны не является обязательным;
- споры о праве разрешаются чаще всего во внесудебном (административном) порядке;
- при нарушении требований административно-правовой нормы стороны несут юридическую ответственность перед государством с учетом тяжести наступивших последствий;

– по своей сути являются организационными, т. е. направлены на организацию совместной деятельности субъектов государственного управления.

Важное значение при характеристике административно-правовых отношений имеют их предпосылки, которые предваряют их возникновение. К числу *предпосылок административно-правовых отношений* относятся: наличие административно-правовой нормы, правосубъектность участников общественного отношения, юридический факт.

Административно-правовые отношения относятся к сложным юридическим явлениям, которым присуща определенная структура. К числу структурных элементов административно-правового отношения относятся: субъекты правоотношения, объекты правоотношения, содержание правоотношения.

Субъект административно-правовых отношений – это участник административно-правовых отношений (физическое или юридическое лицо), обладающий административной правосубъектностью, наделенный субъективными правами и юридическими обязанностями.

Административная правосубъектность представляет собой единство двух элементов – административной правоспособности и административной дееспособности.

Административная правосубъектность физических лиц и организаций имеет существенные различия. Правосубъектность физических лиц, в отличие от юридических лиц, включает такие элементы, как правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

Административная правоспособность – это способность физического лица, в силу норм административного права, быть носителем субъективных прав и юридических обязанностей. Правоспособность физического лица возникает с момента рождения и прекращается с его смертью. Она не может передаваться, быть объектом купли-продажи или отторгаться каким бы то ни было способом.

Административная дееспособность физического лица – способность лица своими действиями осуществлять права и обязанности. Дееспособность определяется рядом факторов, к числу которых относятся: возраст, состояние здоровья, уровень профессионального образования, квалификация, семейное положение и др. Различают полную, частичную и ограниченную административную дееспособность. Полная дееспособность наступает с момента достижения ли-

цом восемнадцатилетнего возраста. Частичная дееспособность подразделяется на дееспособность малолетних, лиц в возрасте от шести до четырнадцати лет и несовершеннолетних – от четырнадцати до восемнадцати лет. Малолетние и несовершеннолетние вправе совершать действия, определенные в п. 2 ст. 29 ГК РФ.

Дееспособность может быть ограничена полностью или частично. Правом ограничения дееспособности обладает исключительно суд. Ограничение дееспособности лишает физическое лицо права быть полноценным участником управленческих отношений. Так, гражданин не может быть принят на государственную службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Объекты административно-правовых отношений – это то, на что направлено воздействие субъектов отношений. К ним относятся самые разнообразные блага и явления, на которые распространяются субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений. К их числу относятся следующие: предметы материального мира (земля, вода, недра, здания, сооружения, деньги и др.);

– личные неимущественные блага (жизнь, здоровье, честь, достоинство, деловая репутация и др.); продукты духовного творчества (произведения литературы, живописи, кино и др.); поведение участников правоотношений, т. е. взаимодействие физических лиц и их коллективов с окружающей действительностью, которое может осуществляться в активной форме (действие) или пассивной (бездействии); результаты поведения участников правовых отношений, т. е. итоги действия или бездействия, которые могут быть как правомерными, так и противоправными.

Объектами административных правовых отношений являются все качественные разновидности объектов, которые перечислены выше.

Содержание административно-правовых отношений образуют субъективные права и юридические обязанности их участников. *Субъективное право* – это мера возможного поведения участника административно-правовых отношений, принадлежащая управомоченному лицу. Это потенциально возможное поведение, реализация которого определена административно-правовой нормой. В этой связи при характеристике субъективного права используется слово «мера», что понимается как количественно-качественная характеристика определенного варианта поведения участника управленческого от-

ношения. Управомоченный субъект может отказаться от реализации субъективного права без опасения за наступление негативных правовых последствий. Реализация субъективного права предполагает активность, инициативу управомоченного лица.

Юридическая обязанность – это мера должного поведения субъекта в интересах управомоченного лица. Носитель юридических обязанностей не вправе отказаться от возложенной на него юридической обязанности. Отказ от необходимого поведения или неполная реализация обязанности влечет наступление негативных юридических последствий для их носителя. Юридическая обязанность имеет определенные рамки, которые ограничены административно-правовой нормой. Требование исполнения юридической обязанности сверх меры – это нарушение законности.

Совокупность субъективных прав и юридических обязанностей административно-правового отношения всегда конкретна. Например, государственные гражданские служащие наделены общими правами и обязанностями, закрепленные в статьях 14, 15 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Совокупность субъективных прав и юридических обязанностей лица в сфере государственного управления образует его административно-правовой статус, который содержит закрепление юридического положения лица в сфере публичного администрирования.

Обязательными условиями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, его предпосылками является наличие административно-правовой нормы, правосубъектности его участников, юридического факта.

Юридические факты – это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми норма административного права связывает возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Посредством юридического факта запускается в действие административно-правовые отношения. Он выполняет роль своеобразного катализатора, благодаря которому происходит правовая «реакция» под названием «административно-правовое отношение».

Учитывая разнообразие административно-правовых отношений, целесообразно рассмотреть проблемы классификации юридических фактов. В ее основу могут быть положены следующие признаки: порождаемые последствия, связь с волей участников, форма проявления.

В зависимости от порождаемых последствий различают правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие юридические факты. Правообразующие юридические факты влекут за собой возникновение административно-правовых отношений (например, поступление на государственную службу). Правоизменяющие – преобразуют (изменяют) реально существующие отношения (например, назначение на вышестоящую государственную должность). Правопрекращающие юридические факты влекут за собой прекращение существующих административно-правовых отношений (увольнение государственного служащего).

По отношению к воле людей юридические факты подразделяются на действия и события. Действиями признаются такие юридические факты, которые связаны с волей их участников. В зависимости от их соотношения с правовыми нормами различают правомерные и противоправные действия. Правомерные действия также могут быть классифицированы с учетом направленности воли субъектов права. Действия, которые совершены с намерением породить юридические последствия, называются юридическими актами (постановление по делу об административном правонарушении, приказ о назначении на должность государственного служащего и т.п.). Событиями признаются такие юридические факты, которые влекут наступление юридических последствий независимо от воли субъектов. К числу событий относятся стихийные бедствия, рождение, смерть человека, достижение им определенного возраста. Они имеют юридическое значение, так как оказывают влияние на управленческие отношения.

По форме проявления различают положительные и отрицательные юридические факты. Положительными юридическими фактами являются такие факты, с наличием которых административно-правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений. Отрицательные юридические факты связывают возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений с отсутствием определенного действия или события.

Административно-правовые отношения отличаются многообразием, поэтому для уяснения их сущности важным является видовая классификация. В зависимости от *направленности* различают внешневластные и внутриорганизационные административно-правовые отношения. Внешневластные отношения направлены на реализацию тех задач, для разрешения которых создан субъект государственного

управления, т. е. связаны с реализацией внешневластных полномочий органов исполнительной власти. Например, отношения по поводу привлечения к административной ответственности, которые возникают между органами внутренних дел и лицом, совершившим административное правонарушение.

С учетом *функций административно-правовых норм* различают регулятивные и охранительные административно-правовые отношения. Регулятивные административно-правовые отношения представляют собой результат воздействия норм административного права на позитивные управленческие отношения. Охранительные административно-правовые отношения возникают в силу возникновения конфликтов в сфере государственного управления. Совершенно очевидно, что подавляющее большинство административных отношений – это регулятивные отношения. Только в тех случаях, когда положительным управленческим отношениям причиняется вред, в действие вступают охранительные нормы административного права, что определяется необходимостью защиты позитивных управленческих отношений.

По характеру *юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения*, различают административно-правовые отношения, порождаемые правомерными и неправомерными действиями, событиями. В подавляющем случае административно-правовые отношения являются результатом действия правомерных фактов, которые предусматриваются нормами административного права и выступают итогом реализации регулятивной функции административного права. Вместе с тем имеют место и нарушения правовых предписаний, изложенных в административно-правовых нормах. Тогда в основе возникновения административно-правовых отношений выступают неправомерные (противоправные) факты.

§ 5. Действие механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел

Органы внутренних дел относятся к числу федеральных органов исполнительной власти, на которых возложен большой объем правоохранительных задач. Деятельность органов внутренних дел направлена на решение следующих задач: разработку и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защиту объектов независимо от форм собственности, обеспечение общественного порядка и

общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.

Для выполнения возложенных задач органы внутренних дел и их структурные подразделения в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты, которые содержат административно-правовые нормы и регулируют различные управленческие отношения.

Эти отношения, в подавляющем числе случаев, направлены на решение внешних задач в области деятельности органов внутренних дел. Решение правоохранительных задач сопряжено с ограничением прав, свобод и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, общественных объединений. Органы внутренних дел наделены широким кругом субъективных прав и юридических обязанностей, которые закреплены в ст.ст. 12-13 Федерального закона «О полиции». В этой связи к деятельности органов внутренних дел предъявляются повышенные требования с позиции законности. Разрешение проблемы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел обусловлено качественной неоднородностью отношений, участниками которых они выступают, а также неразвитостью административных процедур, в рамках которых осуществляется деятельность рассматриваемых субъектов.

Сотрудники органов внутренних дел могут вступать в административно-правовые отношения, основанные на равенстве его участников. Так, при обращении граждан по поводу нарушения их прав и ограничения свобод, у сотрудников органов внутренних дел возникают обязанности по проведению комплекса определенных законодательством мероприятий по предупреждению, пресечению и выявлению нарушений, а также принятию мер по восстановлению нарушенного состояния. При этом органы (сотрудники) внутренних дел координируют свою деятельность с другими правоохранительными органами. Например, совместно со службой судебных приставов принимают меры по розыску имущества.

Органы внутренних дел и их должностные лица в ходе непосредственного осуществления своих функций издают акты применения норм административного права. В ходе реализации своих полномочий сотрудники органов внутренних дел выносят следующие акты применения норм административного права: регламентирующие, раз-

решающие, регистрационные, учредительные, запретительные и т.п. Так, например, при разрешении дела об административном правонарушении сотрудники органов внутренних дел выносят постановление по делу об административном правонарушении, а при осуществлении лицензионных полномочий – выдают лицензию на приобретение, хранение и ношение оружия самообороны гражданам¹.

В рамках своей деятельности органы внутренних дел чаще всего осуществляют легальное толкование норм административного права. Так, например, в письме МВД России от «О разъяснении норм Приказа МВД России от 22 августа 2003 года № 667» дается разъяснение отдельных вопросов по применению Приказа МВД России от 22 августа 2003 года № 667 «О порядке возмещения расходов, связанных с перевозками, а также оформления, использования, хранения и обращения с воинскими перевозочными документами в системе МВД России».

Осуществляя деятельность в пределах своей компетенции, сотрудники органов внутренних дел должны действовать в режиме законности. Невыполнение или некачественное выполнение обязанностей, возложенных на сотрудников органов внутренних дел, влечет за собой применение мер юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, материальной). Вид и мера юридической ответственности, применяемая к сотруднику органа внутренних дел, зависит от характера нарушенных отношений и тяжести наступивших последствий.

Предупреждение актов нарушения прав граждан и иных субъектов, а также ограничение их свобод в сфере государственного управления возможно при условии детального выполнения положений действующего законодательства, а также понимания механизма действия правовых средств, регулирующих управленческие отношения.

¹ См.: Приказ МВД России от 12 апреля 1999 года № 288 «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814».

Раздел 2. Субъекты административного права

Глава 4. Понятие и виды субъектов административного права

§ 1. Понятие субъекта административного права

Традиционно субъектами любой отрасли права признаются потенциальные участники отношений, которые регулируются нормами соответствующей отрасли права. Исходя из чего, понятие «субъект административного права» находит свои истоки в теоретическом определении понятия «субъект права». Так, С.С. Алексеев под субъектом права понимает участника общественных отношений, которого юридическая норма наделяет правами и обязанностями¹. Несколько видоизмененное понятие субъекта права дается в учебнике под редакцией М.Н. Марченко это «лица или организации, за которыми признано законом особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных правоотношениях с другими лицами и организациями»².

В целом, не обращая внимание на синонимичные словосочетания, используемые в теории для определения «субъекта права», можно дать общее понятие субъекта административного права. Таким образом, под субъектом административного права следует понимать потенциального участника общественных отношений, который в соответствии с юридическими нормами обладает административной правосубъектностью (правами и обязанностями), позволяющей ему вступать в административно-правовые отношения.

Следует отграничивать понятие субъекта административного права от понятия субъекта административно-правового отношения.

Под субъектом административно-правового отношения следует понимать одну из сторон конкретного управленческого отношения, обладающую соответствующей административной дееспособностью. То есть, им может выступать любое физическое лицо или организация (в широком смысле слова как коллективный субъект), являющиеся участниками управленческих правоотношений, наделенные соответствующими полномочиями в сфере государственного управления

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. – М., 1982. – С. 138-139.

² Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Издательство «Зерцало», 2004. – С. 704.

и способные их осуществлять. А субъект административного права является обладателем прав и обязанностей, имеющим лишь потенциальную возможность участия в данных отношениях, и только в случае непосредственного вступления в них субъект административного права становится субъектом административно-правового отношения. Причем, субъект административного права может вступать в административно-правовые отношения как по собственному желанию, так и в силу обязанности, возложенной на него законом. Например, гражданин по собственному усмотрению подает заявление в миграционное подразделение с просьбой о выдаче загранпаспорта и, наоборот, гражданин Российской Федерации мужского пола, достигший восемнадцатилетнего возраста, вступает в военно-служебные отношения с государством по призыву в обязательном порядке (за исключением случаев, установленных законом).

Для приобретения субъектом административного права статуса субъекта административно-правового отношения необходимо наличие двух условий:

1. Наступление состояния административной дееспособности индивидуального или коллективного субъекта.
2. Наличие юридических фактов возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений.

Таким образом, субъект административного права – правовая категория, в общем виде определяющая тех лиц, на кого распространяется действие административно-правовых норм, причем с различной степенью детализации; субъект административно-правового отношения – персонально индивидуализированное лицо, непосредственно участвующее в конкретном управленческом правоотношении¹.

§ 2. Виды и система субъектов административного права

Учебно-теоретические аспекты рассмотрения вопросов понятия, классификации и системы субъектов административного права являются важными, актуальными и обладают новизной, поскольку в современной учебной литературе данной теме практически не уделяется должного внимания.

¹ Под индивидуализированным лицом в данном случае следует понимать как индивидуальных, так и коллективных участников правоотношений.

Авторы большинства учебников по административному праву, как правило, не рассматривая общую характеристику, классификацию и систему субъектов административного права, сразу переходят к непосредственной характеристике отдельных групп субъектов административного права (например, граждане как субъекты административного права или органы исполнительной власти как субъекты административного права).

К примеру, авторы учебника под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова выделяют три группы субъектов административного права: индивидуальные субъекты административного права, организации как субъекты административного права, административные органы как субъекты административного права. Причем, группа индивидуальных субъектов, по их мнению, включает в себя кроме граждан также должностных лиц. Вместе с тем, административно-правовой статус государственных служащих авторами рассматривается в третьем разделе «Государственная служба в Российской Федерации» и, стало быть, системно не входит во второй раздел «Субъекты административного права»¹. Д.Н. Бахрах в структурной части своего учебника выделяет два раздела, посвященные рассмотрению субъектов административного права, а именно: «Административно-правовые статусы индивидуальных субъектов (физических лиц)», «Государственная администрация, ее органы и служащие»². А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий выделяют шесть групп субъектов административного права: «Физические лица», «Органы исполнительной власти», «Органы местного самоуправления», «Государственные служащие», «Предприятия, учреждения и организации», «Общественные и религиозные объединения»³. Данная классификация в принципе является классической, хотя имеет некоторые недостатки. В частности, понятия «Физические лица» и «Государственные служащие» с теоретических позиций соотносятся как целое и частное, однако в приведенной классификации под физическими лицами

¹ См.: Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 4-е изд., перер. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 681-682.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 3-4.

³ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. – М.: Издательство «Зерцало», 2007. – С. 704-707.

понимаются только граждане, которые не обладают государственно-властными полномочиями.

Подводя итог, имеющихся в учебной литературе взглядов на виды субъектов административного права, можно сделать вывод об отсутствии однозначного и системного подхода к рассматриваемой тематике.

С целью упорядочивания учебного материала по данной теме и проведения классификации субъектов административного права, обратимся к взглядам ученых-теоретиков на виды субъектов права.

Отдельные правоведы говорят о различных видах субъектов права – для правоотношений в сфере частного и в сфере публичного права. Но даже при таком разграничении преобладает цивилистический подход, должного внимания субъектам публичного права не уделяется¹. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что единственным систематизированным законодательным источником, закрепляющим виды субъектов правоотношений, а также их правоспособность и дееспособность, является Гражданский кодекс Российской Федерации.

Например, М.Н. Марченко подразделяет субъекты права на физических и юридических лиц². Подобная классификация в основном применима к отрасли гражданского права и не отражает в полной мере систему субъектов административного права. Следует отметить, что категория «физических лиц» включает в себя весь круг индивидуальных субъектов права, вместе с тем категория «юридических лиц» не охватывает своим содержанием весь спектр неиндивидуальных субъектов и является ограничительным понятием по отношению к понятию коллективные субъекты. В частности, Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» предусматривает процедуру государственной регистрации для большинства общественных объединений на добровольной основе, оставляя право выбора за общественным объединением в зависимости от желания последнего приобрести права юридического лица.

По мнению С.И. Архипова, субъекты права подразделяются на индивидов и юридических лиц, причем «такое деление имеет обще-

¹ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Издательство «Зерцало», 2004. – С. 6-7.

² См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перер. и доп. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2006. – С. 594.

правовое значение, касается всех отраслей права», однако применительно к публично-правовым отраслям данные субъекты права «рассматриваются через призму властеотношений»¹.

В современных учебниках по теории государства и права субъекты права принято подразделять на индивидуальные и коллективные. Но и при такой классификации, под индивидуальными субъектами подразумеваются физические лица, к числу которых относятся граждане государства, иностранные граждане, лица без гражданства, лица с двойным гражданством²; а под коллективными – юридические лица (организации), правоспособность которых начинается с момента их официального признания (юридической регистрации)³.

На наш взгляд, приведенная классификация субъектов права является универсальной для всех отраслей права. Однако толкование рассматриваемых терминов (индивидуальные и коллективные субъекты права) не должно быть ограничительным по своему содержанию.

Так, указанная выше трактовка «физического лица» характеризует статус индивида только в отношениях с государством и не отражает правовой статус специальных участников административно-правовых отношений, наделенных дополнительными полномочиями в сфере государственного управления. К их числу можно отнести: должностных лиц, гражданских государственных служащих, военно-служащих и т.д.

Относительно равнозначности понятий «коллективный субъект», «юридическое лицо» и «организация» рассмотрим, в первую очередь, законодательные основы регулирования данного вопроса.

Гражданский кодекс Российской Федерации определяет понятия «юридическое лицо» и «организация» как тождественные, подразделяя последние на коммерческие организации (преследующие цель – извлечение прибыли) и некоммерческие организации (не преследующие цель – извлечение прибыли). Причем некоммерческие организа-

¹ См.: Архипов С.И. Субъекты права (теоретическое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург: Уральская государственная академия, 2005. – С. 26-17.

² См.: Теория государства и права: учебник / под ред. П.В. Анисимова – М.: ЦОКР МВД России, 2005. – С. 206.

³ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. Р.А. Ромашова, В.П. Сальникова. Изд. 2-е, доп., перераб. В 3-х т. Т. 2. – СПб.: Фонд «Университет», 2010. – С. 139-140.

ции в соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации могут создаваться «в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах». Проводя сравнительный анализ соответствующих положений Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», легко выявить некоторые несоответствия в терминологии двух законодательных актов, которые не позволяют однозначно отнести все общественные организации (объединения) к категории юридических лиц. Такое положение объясняется законодательно закрепленной возможностью общественного объединения (за исключением политической партии) по своему усмотрению приобретать статус юридического лица. Что дает право говорить о функционировании в сфере государственного управления общественных объединений, не имеющих статуса юридического лица и, стало быть, не подпадающих под термин «организация» в гражданско-правовом смысле. Кроме того, ст. 7 вышеуказанного Федерального закона одной из организационно-правовых форм общественных объединений выделяет общественные организации, что соотносит данные понятия как общее и частное. Вместе с тем, Гражданский кодекс Российской Федерации употребляет данные термины как синонимы (ч. 3 ст. 48 ГК РФ). Другое несоответствие терминологии в законодательных актах подтверждается Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», который выделяет две организационно-правовые формы религиозных объединений: религиозные организации и религиозные группы. Формальное отличие двух названных форм заключается, прежде всего, в том, что первые обладают правоспособностью юридического лица и, как следствие, подлежат обязательной государственной регистрации, а вторые осуществляют свою деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица (ст. 7 указанного ФЗ). Исходя из сказанного, следует простой вывод – религиозная группа, являясь разновидностью религиозных объединений, не относится к числу юридических лиц (организаций).

Таким образом, нельзя не согласиться с мнением Д.Н. Бахраха о неравнозначности понятий «организация (юридическое лицо)» и «коллективный субъект». Поскольку первое трактуется как устойчивый, самостоятельный коллектив, вступающий в правоотношения от

своего имени, как юридическое лицо; а второе охватывает своим содержанием кроме юридических лиц также таких участников административно-правовых отношений как кафедра, факультет, административно-территориальная единица и т.д.¹

Применительно к отрасли административного права целесообразно субъекты административного права подразделять на индивидуальные и коллективные.

Под индивидуальным субъектом административного права следует понимать физическое лицо, обладающее административной правоспособностью и имеющее возможность вступать в административно-правовые отношения от своего имени с целью представления своих личных интересов или интересов других лиц в соответствии с предоставленными законом полномочиями.

Индивидуальные субъекты в зависимости от наличия государственно-властных полномочий можно разделить на две группы:

1. Физические лица, не обладающие юридически-властными полномочиями (граждане).

2. Физические лица, обладающие юридически-властными полномочиями (должностные лица).

В свою очередь, *физические лица, не обладающие юридически-властными полномочиями*, подразделяются на:

1) граждан, обладающих общим административно-правовым статусом:

- граждан Российской Федерации;
- лиц с двойным гражданством (бипатридов);
- иностранных граждан;
- лиц без гражданства.

2) граждан, обладающих специальным административно-правовым статусом:

– граждан, имеющих социально-профессиональный статус (государственные и муниципальные служащие², студенты, врачи, учителя, индивидуальные предприниматели, исключая случаи, когда в соответствии с законом они могут выступать должностными лицами);

– граждан, приобретших по своему усмотрению дополнительные

¹ См.: Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. – М.: Норма, 2008. – С. 9.

² В данном случае подразумеваются только те государственные и муниципальные служащие, которые не являются должностными лицами.

права и обязанности в сфере государственного управления (водители, охотники);

– граждан, имеющих особый правовой статус во взаимоотношениях с государством (беженцы, вынужденные переселенцы, лица, ищущие политического убежища).

Указанные разновидности дополнительного административно-правового статуса граждан могут сочетаться, присутствуя у одного индивида одновременно (например, человек может состоять на военной службе и иметь право на управление транспортным средством).

Физических лиц, обладающих юридически-властными полномочиями, условно можно классифицировать в зависимости от природы происхождения властных полномочий, влекущих юридические последствия:

1) должностные лица органов государственных власти:

- должностные лица законодательных (представительных) органов власти;

- должностные лица исполнительных органов власти;

- должностные лица судебных органов власти;

- должностные лица иных государственных органов (органы прокуратуры, избирательные комиссии).

2) должностные лица органов местного самоуправления:

– должностные лица представительных органов местного самоуправления;

– должностные лица исполнительных органов местного самоуправления.

3) должностные лица предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности:

– должностные лица государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций;

– должностные лица негосударственных (частных) организаций, индивидуальные предприниматели¹.

Коллективным субъектом административного права является иерархично-обособленная или структурно-организованная общность людей, созданная по инициативе ее участников либо на основании решения властного органа, обладающая административной правосубъектностью и вступающая в административно-правовые отноше-

¹ См.: ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

ния как единый субъект в соответствии с предоставленными законом полномочиями.

Коллективные субъекты в зависимости от наличия государственно-властных полномочий можно разделить на две группы:

– не обладающие юридически-властными полномочиями (коммерческие и некоммерческие организации).

– обладающие юридически-властными полномочиями (органы публичной администрации).

Коллективные субъекты, не обладающие юридически властными полномочиями, в зависимости от цели деятельности подразделяются:

1) хозяйствующие субъекты (юридические лица):

– предприятия;

– учреждения.

2) некоммерческие организации:

– общественные объединения;

– религиозные объединения;

– иные некоммерческие формирования (трудовые коллективы, профсоюзы и т.д.).

Коллективные субъекты, обладающие юридически властными полномочиями, можно классифицировать в зависимости от характера компетенции:

1) органы общего управления (Правительство Российской Федерации; правительства, администрации субъектов Российской Федерации и др.).

2) органы отраслевого управления (Министерство внутренних дел Российской Федерации; Министерство образования и науки Российской Федерации и др.).

3) органы межотраслевого управления (Федеральное казначейство; Федеральная служба государственной статистики и др.).

Система субъектов административного права представляет собой совокупность потенциальных участников административно-правовых отношений во взаимодействии с представителем властной структуры в сфере государственного управления (реализации исполнительной власти). Таким образом, центральным звеном системы субъектов административного права выступает орган государственного управления (как правило, орган исполнительной власти), либо соответствующее должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями. Другие участники администра-

тивно-правовых отношений занимают опосредованное место в системе субъектов административного права через взаимодействие с органами государственного управления и их должностными лицами. Именно посредством данного взаимодействия физические и юридические лица приобретают права и обязанности в сфере государственного управления и, собственно, статус субъекта административного права.

Учитывая изложенное, а также особенности теоретических взглядов на виды субъектов права, проведенную выше классификацию субъектов административного права и специфику общественных отношений в сфере государственного управления, можно сделать вывод, что систему субъектов административного права составляют следующие группы участников управленческих отношений: субъект государственного управления представлен органами исполнительной власти (государственного управления), государственными служащими; объектом государственного управления являются граждане, хозяйствующие субъекты и некоммерческие организации.

§ 3. Понятие и содержание административно-правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов

В традиционном смысле административно-правовой статус любого субъекта включает в себя его права и обязанности. Соглашаясь по существу с данной дефиницией, следует отметить, что права и обязанности субъекта административного права составляют центральное звено административно-правового статуса. Однако в зависимости от особенностей правовой природы и приобретенных юридических качеств отдельных участников управленческих отношений административно-правовой статус последних может дополняться отдельными элементами. Например, административно-правовой статус органа исполнительной власти могут составлять: принципы организации и деятельности; цель, задачи, функции и компетенция; гарантии реализации деятельности; ответственность.

Говоря об административно-правовом статусе участников отношений, зачастую проводят его деление на группы. В частности, по мнению некоторых авторов административно-правовой статус иностранного гражданина составляет: общий административно-правовой статус, включающий основные права, свободы и обязанности человека; специальный административно-правовой статус, который отража-

ет особенности правового положения отдельных категорий иностранных граждан в зависимости от режима пребывания на территории Российской Федерации (например, временно пребывающий иностранный гражданин и т.д.); индивидуальный административно-правовой статус, который связан со спецификой правового положения конкретного лица и вытекает из имеющихся у него персонифицированных прав и обязанностей (например, уровень образования, возраст и т.д.)¹. Конечно же, приведенная градация административно-правового статуса иностранного гражданина вполне обоснована и имеет смысл для системного усвоения обучаемыми правового положения иностранных граждан в сфере государственного управления. Однако административно-правовой статус присущ конкретному, а не абстрактному участнику правоотношений и рассматривать его следует, в первую очередь, персонифицировано во всех взаимосвязях, существующих на данный момент.

В самом общем виде административно-правовой статус любого участника правоотношений можно определить как комплекс предоставленных законом прав, гарантий их реализации, возложенных обязанностей и ответственность за их неисполнение.

Обращая внимание на то, что каждый субъект административного права обладает особым административно-правовым статусом, в данном учебнике далее отдельно будут рассмотрены административно-правовые статусы: человека и гражданина; органов исполнительной власти; государственных служащих; органов местного самоуправления; хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций. Вместе с тем, каждый из перечисленных субъектов обладает общими чертами административной правосубъектности, которая является основой административно-правового статуса и включает в себя не только комплекс установленных законом полномочий и механизм реализации последних, но и ответственность за их нарушение.

В административно-правовых отношениях могут участвовать люди и образуемые ими для совместного решения общих задач и достижения общественно-полезных целей коллективы. Для участия в правоотношениях люди и их коллективы должны обладать опреде-

¹ См.: Малышев Е.А., Васильев А.Л. Индивидуальный субъект административного права, правовой статус, иностранный гражданин. // Вестник Калининградского юридического института МВД России. Калининград. 2009. № 1. С. 14.

ленными качествами, установленными законом. Совокупность этих качеств образует понятие правосубъектности лица. При этом юридические качества правосубъектности лица различаются для разных отраслей права как по условиям их возникновения (например, в зависимости от возраста человека), так и по своему содержанию – возможностям правообладания (например, полномочия должностного лица).

Административная правосубъектность, являясь разновидностью общей правосубъектности субъекта права, состоит из административной правоспособности, административной дееспособности и административной деликтоспособности. Указанные элементы административной правосубъектности являются преимущественно научными категориями и не получили сколько-нибудь обстоятельного закрепления в действующем законодательстве. Исключение лишь составляет административная деликтоспособность, которая более детально урегулирована Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Что же касается административной право- и дееспособности, то регулирующие их административно-правовые нормы рассредоточены по различным нормативно-правовым актам и, как следствие, не дают целостного, системного представления об общих условиях обладания и реализации субъектом административного права своих полномочий в сфере государственного управления¹.

Административная правоспособность выражается в способности индивидуального или коллективного субъекта иметь права и обязанности, реализуемые в сфере государственного управления, а также в его возможности приобретать в случаях предусмотренных законом соответствующие новые полномочия в данной сфере.

С теоретических позиций административная правоспособность у каждого человека возникает с момента рождения и сохраняется в течение всей жизни. Кроме того, административная правоспособность может расширяться в процессе жизнедеятельности индивидуального субъекта путем приобретения дополнительных прав и обязанностей как в инициативном порядке со стороны личности (например, приобретение права на управление транспортным средством, права на охоту), так и в одностороннем порядке со стороны органов власти (например, всеобщая воинская обязанность для мужчин наступает по

¹ См.: Князев С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: структура, состояние, совершенствование. // Юрист. 2003. № 12. С. 27.

достижению последними восемнадцатилетнего возраста). Таким образом, общая административная правоспособность, хотя и наступает у физического лица с момента рождения, но в течение его жизни может изменяться.

В отличие от гражданской правоспособности, где все физические лица (по крайней мере, граждане России) имеют равную правоспособность в области частноправовых отношений, административная правоспособность различных граждан может иметь отличия. И связано это с индивидуальностью каждого лица в сфере публично-правовых отношений, которая может проявляться в возрасте, поле, национальности, месте проживания или ином его административно-социальном положении, постоянно видоизменяющегося за счет расширения или сужения административной правоспособности.

Административная дееспособность – способность субъекта своими действиями реализовывать предоставленные права, защищать свои законные интересы и выполнять возложенные законом юридические обязанности в рамках конкретных административно-правовых отношений.

В отличие от административной правоспособности административная дееспособность гражданина по общему правилу в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия, которое по российскому законодательству наступает в восемнадцать лет. Конкретный возраст наступления полной административной дееспособности законодателем не установлен, поскольку в процессе жизнедеятельности субъекта вместе с административной правоспособностью может меняться дееспособность, используя в основе таких изменений, в первую очередь возрастной фактор. Например, при достижении 25 лет гражданин имеет право претендовать на должность судьи, а в свою очередь, достижение человеком 60-летнего возраста служит основанием для прекращения гражданской службы.

Кроме того, практически все ученые административисты сходятся во мнении о существовании частичной административной дееспособности, которая может наступать значительно раньше совершеннолетия лица. Однако в установлении возрастных критериев в данном случае единого мнения нет. Традиционно возраст наступления частичной административной дееспособности принято считать с момента самостоятельной реализации несовершеннолетним своего права на образование, т. е. с 6 лет.

Административная деликтоспособность – способность лица

нести юридическую ответственность за совершенные деяния. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях административная ответственность наступает с 16-летнего возраста. Следует отметить, что понятие административная деликтоспособность шире понятия административной ответственности и наряду с ней включает в себя и иные виды юридической ответственности, реализуемые в сфере государственного управления (дисциплинарная, налоговая и др.).

Гораздо проще дело обстоит с административной правосубъектностью коллективных субъектов административного права. В данном случае административная правосубъектность, включая в себя правоспособность, дееспособность и деликтоспособность, наступает одновременно в полном объеме, как правило, с момента их создания или регистрации в компетентном органе власти. Например, юридическое лицо можно считать полностью право-, дее- и деликтоспособным с момента государственной регистрации в налоговом органе, либо правосубъектность общественного объединения можно считать с момента проведения общего собрания, на котором принято решение о создании объединения. Исходя из сказанного, следует также заметить, что в отношении коллективных субъектов законодатель не использует термины «дееспособность и деликтоспособность», подменяя последние «правоспособностью».

Особенности административно-правового статуса коллективных субъектов административного следует раскрывать через правовые элементы, являющиеся содержанием правового положения конкретного коллективного субъекта. Административно-правовой статус любого предприятия, учреждения, организации, коллектива устанавливают:

1. Нормы, закрепляющие порядок создания, принципы деятельности, организационно-правовую форму и основы взаимоотношений с органами власти коллективных субъектов.

2. Нормы, закрепляющие цель, задачи, функции, формы и методы деятельности коллективных субъектов.

3. Нормы, закрепляющие полномочия коллективных субъектов в сфере государственного управления.

4. Нормы, устанавливающие гарантии реализации функционирования коллективных субъектов.

5. Нормы, устанавливающие ответственность за деятельность коллективных субъектов.

В качестве специфических коллективных субъектов административного права выступают Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Как правило, в конкретных административных правоотношениях они непосредственно не участвуют, а их административно-правовой статус реализуется через полномочные органы власти и должностных лиц. Например, гражданин, поступая на военную службу, приносит присягу Российской Федерации посредством вступления в отношения с конкретной воинской частью Министерства обороны РФ. Принятие присяги налагает на военнослужащего целый комплекс обязанностей и соответственно при нарушении присяги возникает ответственность перед Российской Федерацией. В подобной ситуации можно говорить о существовании взаимоотношений между гражданином и Российской Федерацией.

§ 4. Место органов внутренних дел в системе субъектов административного права

Особенностью административно-правовых отношений является то, что в подавляющем большинстве случаев одной из сторон таких отношений выступают участники, обладающие определенными властными полномочиями по отношению к другому участнику. К числу таких властных субъектов относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица и государственные (муниципальные) служащие.

Одним из наиболее активных участников административно-правовых отношений зачастую выступают органы внутренних дел и их должностные лица.

Орган внутренних дел является представителем исполнительной власти, на которого возложены функции государственного управления в одной из наиболее значимых отраслей административно-политической сферы – охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Обобщенно данная сфера государственного управления обозначается термином «внутренние дела».

Таким образом, орган внутренних дел является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию и (или) правоприменению в сфере внутренних дел.

Чтобы уяснить особенности административно-правового статуса

органов внутренних дел и их роль в системе субъектов административного права, необходимо изначально определить правовую основу, содержание сферы их деятельности (т. е., сферу внутренних дел), структурное построение и основы взаимодействия с иными участниками административно-правовых отношений.

Органы внутренних дел в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, нормативно-правовыми актами местного самоуправления и соответствующими ведомственными нормативно-правовыми актами.

«Содержание управления внутренними делами составляет деятельность по реализации целей, задач и функций управления, осуществляемая в установленных формах и соответствующими методами».¹ В Федеральном законе «О полиции» сфера внутренних дел представлена возложенными на полицию основными направлениями ее деятельности, к числу которых относятся:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной дея-

¹ Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право. Учебник. изд. 4-е / под ред. Коренева А.П. – М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2002. – С. 14.

тельности;

10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;

11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Таким образом, органы внутренних дел, имеют общую цель своей деятельности – обеспечение правопорядка и законности в стране, а также защита прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, которая конкретизирована в реализуемых МВД России задачах и направлениях деятельности, раскрывающих содержание сферы внутренних дел.

Органы внутренних дел осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами. Данное взаимодействие можно разделить на два уровня:

– взаимодействие в форме подчинения, где органы внутренних дел выступают в роли управляющего субъекта;

– взаимодействие в форме сотрудничества, где органы внутренних дел выступают в роли равнозначного субъекта правоотношений.

Глава 5. Административно-правовой статус человека и гражданина

§ 1. Понятие человека и гражданина как субъекта административного права

Говоря об индивидуальных субъектах административно-правовых отношений, следует различать такие правовые термины, как личность и гражданин. Еще в 1967 г. И.Е. Фарбер разграничил понятия права человека и права гражданина по признаку наличия их государственного признания, а поскольку в праве различаются права человека (личности) и гражданина, то справедливо было бы предположить, что это не тождественные термины. Под личностью понима-

ется физическое лицо, т. е. человек. Гражданство в свою очередь – категория политико-правовая. Гражданин – это лицо, находящееся в постоянных, устойчивых правовых связях с государством. Государство наделяет гражданина правами, защищает и покровительствует ему за границей. В свою очередь, гражданин обязан соблюдать нормативно-правовые акты, выполнять установленные государством обязанности.

Государство может оказывать поддержку в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности не только гражданам своей страны, но и соотечественникам.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» к соотечественникам относятся следующие четыре категории:

- граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации;
- лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;
- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;
- потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств.

Из сказанного следует, что личность – более широкое понятие, чем гражданин. Личность может быть как гражданином РФ (обычным, почетным, с двойным гражданством), так и лицом без гражданства, иностранным гражданином (ближнего и дальнего зарубежья).

Естественно, гражданин обладает бóльшим объемом прав в сфере государственного управления, чем иностранные граждане и лица без гражданства. Лица, не являющиеся гражданами РФ, не имеют некоторых прав и обязанностей, носителями которых Граждане РФ являются. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства будут рассмотрены отдельно.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в некоторых законах и подзаконных актах термин «гражданин» может употребляться в широком смысле, и под ним подразумеваются все лица, находящиеся на территории РФ: как граждане, так и лица без гражданства, иностранные граждане.

В административно-правовых отношениях термин «гражданин» также имеет несколько другой смысл, нежели указанный выше. Под гражданином в административно-правовых отношениях понимается не просто физическое лицо. В ряде случаев такие лица в административно-правовых отношениях могут находиться в постоянных, устойчивых правовых связях с государством и реализовывать свои государственно-властные полномочия. В этих правоотношениях они будут выступать от имени государства как должностные лица какого-либо органа государственной власти, но не как граждане.

В.И. Новоселов предлагал гражданином в административно-правовых отношениях считать «лицо (человека), не состоящее с данным органом управления в трудовых или государственно-служебных отношениях»¹. Д.Н. Бахрах, не совсем соглашаясь с данным определением в части терминов «орган управления» и «трудовые или государственно-служебные отношения», уточняет его и предлагает более широкое определение: «Гражданин – это отдельное лицо, которое не находится в устойчивых правовых отношениях с данной организацией»².

На наш взгляд, неточность вышеприведенных определений обусловлена не вполне удачным подбором его критерия. Делопроизводитель областной администрации имеет устойчивую правовую связь с органом государственной власти. Вместе с тем для определения его как гражданина в административно-правовых отношениях она не имеет никакого значения.

Для определения гражданина в административно-правовых отношениях основное значение имеет не наличие устойчивых правовых связей с органом государственной власти, а наличие или отсутствие у личности государственно-властных полномочий и в случае наличия - факта их реализации.

Лицо выступает в административно-правовых отношениях как гражданин лишь тогда, когда оно выступает от себя лично. В админи-

¹ Новоселов В.И. Гражданин и аппарат управления. – М., 1984. Т.1. – С. 17.

² Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. – С. 29.

стративно-правовых отношениях лицо может выступать и не от себя лично, а от имени органов государственной власти. Это происходит в случаях, когда лицо имеет и реализует соответствующие государственно-властные полномочия.

Следовательно, лица, не наделенные государственно-властными полномочиями, в административно-правовых отношениях всегда выступают от своего имени, т. е. как граждане. Лица же, наделенные такими полномочиями, в одних административно-правовых отношениях могут выступать от своего имени, а в других – нет. Поэтому дать определение гражданина как субъекта административно-правовых отношений возможно лишь для конкретных административно-правовых отношений.

Таким образом, **гражданин в административно-правовых отношениях – это лицо, выступающее от себя лично и не наделенное государственно-властными полномочиями; либо наделенное, но в данных конкретных правоотношениях их не реализующее.**

§ 2. Понятие и элементы административно-правового статуса граждан

Прежде чем рассматривать содержание административно-правового статуса граждан, необходимо уяснить его значение. Слово «статус» произошло от латинского status – состояние, положение. Правовой статус – это лишь та частичка социального статуса человека, которая определена нормами права. Юридическое закрепление правового положения личности есть отражение отношений между человеком и государством. Именно эти отношения и определяют роль и место личности в правовой системе общества.

Некоторыми авторами предпринималась попытка разграничить понятия «правовой статус» и «правовое положение». Однако точка зрения большинства ученых заключается в том, что в этом нет ни теоретической, ни практической необходимости. Эти понятия равнозначны и всякие попытки их разграничения выглядят искусственными, неубедительными.

В юридической литературе также давно и активно обсуждается проблема содержания (или элементов) правового статуса личности. По данному поводу высказываются различные точки зрения, однако трудно не согласиться с утверждением, о том, что все то, что, непосредственно раскрывает место индивида в обществе и государстве,

можно смело включить в основы правового положения личности в качестве его элементов.

Некоторые авторы под правовым статусом личности понимают лишь совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности личности, устанавливающих ее правовое положение в обществе. Однако такое узкое определение правового статуса личности не нашло серьезной поддержки у большинства ученых.

Чаще всего различными авторами в юридической литературе упоминаются десять элементов правового статуса личности. Это: 1) права, свободы и обязанности; 2) законные интересы; 3) правосубъектность; 4) гарантии обеспечения прав и обязанностей; 5) гражданство; 6) юридическая ответственность; 7) правовые принципы; 8) правовой долг; 9) соответствующие правовые нормы; 10) правоотношения общего (статусного) характера.

Не вызывает возражений практически у всех авторов принадлежность к элементам правового статуса личности комплекса ее прав, свобод и обязанностей. В юридической литературе не обозначено также и принципиальных споров о правосубъектности как элементе правового статуса, поскольку без нее основной, первый указанный нами элемент теряет всяческий смысл. По остальным элементам правового статуса личности в юридической литературе ведутся довольно серьезные дискуссии.

Представляется, что помимо общепризнанных и названных двух элементов правового статуса граждан, в качестве элемента следует признать и некоторые гарантии обеспечения прав и обязанностей, которые будут рассмотрены в отдельном параграфе.

Таким образом, **правовой статус личности – это ее правовое положение, определяемое комплексом принадлежащих ей прав, свобод и обязанностей, их юридическими гарантиями и ее правосубъектностью.**

Поскольку правовой статус – это положение, урегулированное нормами права, то административно-правовой статус – правовое положение в сфере государственного управления или положение, урегулированное только нормами административного права. Правовое положение граждан в сфере государственного управления – часть их общего правового статуса.

«Гражданин является субъектом государственного управления, и нормы права закрепляют его специфический статус в данной обла-

сти, основанный на общем статусе, но во многих чертах отличающийся от него, прежде всего, большей конкретностью.

Правовой статус граждан в государственном управлении – это конкретизация общего правового статуса граждан применительно к особенностям (задачам, целям, условиям) государственного управления как одного из видов государственной деятельности»¹ – обоснованно отмечает В.И. Новоселов.

Административно-правовой статус личности определяется лишь теми правами, свободами и обязанностями личности, которые закреплены в нормах административного права. Соответственно права, свободы и обязанности личности, имеющиеся у них из юридических фактов, в содержание их административно-правового статуса не входят.

Комплекс прав, свобод и обязанностей граждан в сфере государственного управления определяется разнообразными по юридической силе нормативными актами: а) международными правовыми актами, ратифицированными Российской Федерацией; б) Конституцией РФ; в) федеральными законами и законами субъектов РФ; г) подзаконными нормативно-правовыми актами.

Реализация гражданином своего административно-правового статуса происходит в форме использования гражданином своих прав или выполнения им своих обязанностей. Наиболее важную роль в отношениях гражданина с органами исполнительной власти (в административно-правовых отношениях с участием граждан) играют конституционные права граждан, закрепленные в Главе 2 Конституции Российской Федерации.

Несмотря на то, что конституционные права граждан определяют основу его конституционно-правового статуса, они являются также определяющими и для реализации его административно-правового статуса. Нормы административного права зачастую более конкретно осуществляют правовое регулирование отношений, связанных с реализацией тех или иных конституционных прав. Так, реализация конституционного права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 Конституции) конкретизируется в нормах административного права, содержащихся в Федеральном Законе от 27 июля

¹ Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – Саратов, 1976. – С. 40.

2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»; конституционного права граждан на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции) - в нормах административного права, содержащихся в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст.15); конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции) - в нормах административного права, содержащихся в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и т.д.

Кроме того, существует достаточно большое количество прав граждан, установленных нормами административного права, которые остаются за рамками Конституции Российской Федерации, но определяют административно-правовой статус гражданина. К таким правам следует отнести, например: право на управление транспортным средством (Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»); право на приобретение и хранение оружия (Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»); право на занятие частной детективной и охранной деятельностью (Федеральный закон от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»).

Выполнение гражданами своих обязанностей, закрепленных в нормах административного права, также является формой реализации ими своего административно-правового статуса.

Также как и в случае с правами, нормы административного права зачастую более конкретно осуществляют правовое регулирование отношений, связанных с выполнением гражданами тех или иных своих конституционных обязанностей. Так, выполнение гражданином своей конституционной обязанности по защите Отечества (ст. 59 Конституции) конкретизируется в нормах административного права, содержащихся в Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»; конституционной обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов (ст. 57 Конституции) – в Налоговом Кодексе РФ; конституционной обязанности по сохранению природы и окружающей среды (ст. 58 Конституции) – в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и т.д.

Вместе с тем, выполнение большей части обязанностей граждан (как связанных с реализацией их специальных прав, так и не связанных с этим) прописаны лишь в нормах административного права, содержащихся в отдельных законах или подзаконных актах Российской Федерации.

За невыполнение, либо ненадлежащее выполнение гражданами своих юридических обязанностей наступает их юридическая ответственность в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Вторым элементом административно-правового статуса граждан были названы административно-правовые гарантии их прав, свобод и обязанностей. В силу своей значимости и сложности восприятия, они будут рассмотрены отдельно.

В качестве третьего элемента административно-правового статуса граждан называлась административная правоспособность гражданина или его правосубъектность.

Административная правоспособность гражданина – это признаваемая за ним государством возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера.

Административная правоспособность возникает с момента рождения. Как уже отмечалось, в момент рождения она еще не полная и не у всех равная. Она может отличаться в зависимости от пола, состояния здоровья. С достижением определенного возраста, получением образования и т. д. она развивается и изменяется. Административную правоспособность нельзя изменить по собственному желанию. Ее объем устанавливается и изменяется лишь государством. Административное законодательство предусматривает возможность полного или временного лишения граждан некоторых прав.

Условием реализации административной правоспособности является наличие у гражданина административной дееспособности. Как уже также отмечалось, *административная дееспособность* гражданина – это признаваемая за ним государством способность своими действиями осуществлять, приобретать права и выполнять возложенные на него обязанности административно-правового характера.

Административная дееспособность граждан РФ возникает позже административной правоспособности, но конкретный возраст ее наступления в законодательстве не установлен. В ряде случаев она наступает уже с шестилетнего возраста (ответственность школьников

за систематическое неуспевание по ряду предметов или нарушение дисциплины). Так же, как и административная правоспособность, административная дееспособность развивается и изменяется. В соответствии с законом некоторые граждане могут быть признаны полностью или частично недееспособными.

На основе правоспособности дееспособные граждане реализуют свои субъективные права, выполняют свои обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения.

§ 3. Административно-правовые гарантии прав, свобод и обязанностей граждан

Несмотря на то обстоятельство, что юридические гарантии прав, свобод и обязанностей граждан в качестве самостоятельного элемента их административно-правового статуса были признаны лишь частично, они являются очень важным элементом юридической системы любого общества.

Режим охраны законности и прав граждан невозможен без развернутой системы гарантий. Говоря о системе гарантий прав граждан, в юридической литературе авторы предлагают различные способы их классификации: общие и специальные; государственные и общественные; прямые и косвенные; судебные, внесудебные. Под общими гарантиями обычно понимают экономические, политические, идеологические, а под специальными – юридические.

К политическим гарантиям обычно относят степень демократизации общественной жизни, состояние законности, методы и формы деятельности государственного аппарата, к экономическим – материальные условия жизни общества на том или ином этапе его развития, к идеологическим – общественное мнение, правосознание граждан.

Изменения в политической жизни общества приводят и к изменениям значимости перечисленных гарантий. Следует признать, что в последнее время повысилась роль идеологических и некоторых политических гарантий, тогда как другие политические и экономические гарантии свою ведущую роль утратили. Так, демократизация общественной жизни, изменение в связи с этим общественного мнения и правосознания граждан гарантируют соблюдение прав и свобод граждан, а политическая нестабильность – напротив всегда оказывает отрицательное влияние на состояние законности в обществе. Снижение общего жизненного уровня основных слоев населения делает

труднодоступным использование юридической помощи адвокатов, а его повышение – напротив и т.д. Для административного права наибольший интерес представляют именно юридические гарантии прав граждан, а из юридических – административно-правовые, т. е. закрепленные нормами административного права. Перед непосредственным исследованием административно-правовых гарантий субъективных прав необходимо отметить, что не следует путать понятия «процессуальные гарантии» и «гарантии процессуального права лица».

Под процессуальными гарантиями в юридической литературе понимаются либо установленные законом средства, при помощи которых участвующие в процессе граждане могут защищать свои права и интересы, либо гарантии для предупреждения осуждения и наказания невиновных, для ограждения обвиняемого от несправедливого осуждения, а наряду с ним гарантии против принятия в отношении обвиняемых излишних мер процессуального принуждения.

Такой подход к определению процессуальных гарантий обоснован, но немного сужает их понятие, полагая, что они регулируют правоотношения лишь с участниками процесса. Процессуальные гарантии служат своего рода защитой и от необоснованного привлечения к юридической ответственности.

Следует согласиться с тем, что понятие процессуальных гарантий значительно шире понятия процессуального права гражданина. Вместе с тем процессуальные гарантии и процессуальные права граждан участников процесса – взаимосвязанные элементы единой системы, в основе которой лежат конституционные принципы и нормы Конституции РФ об отношениях государства и личности.

Вопрос о понятии юридических гарантий прав граждан в специальной литературе трактуется не всегда одинаково. Некоторые авторы сводят их лишь к судебной защите прав граждан, а также постоянному контролю над деятельностью всех звеньев государственного аппарата с привлечением к этому самих масс, либо к законодательству об охране прав граждан, либо просто к правовым нормам.

Другими авторами в содержание юридических гарантий включаются не только правовые нормы, но и различного рода государственные учреждения, органы государства, на которые возложена обязанность обеспечивать реализацию прав и свобод. Это предполагает уже систему государственно-правовых средств. При таком подходе к юридическим гарантиям логичным будет к ним отнести также

и условия, в которых осуществляется право, и средства, т. е. правовой механизм, при помощи которого гражданин обеспечивает реализацию или защиту права.

В отдельных случаях в качестве юридических гарантий прав могут выступать отраслевые и межотраслевые правовые принципы (например, принцип презумпции невиновности). Таким образом, *под юридическими гарантиями понимается весь комплекс государственно-правовых средств обеспечения прав граждан, правовые формы и способы их защиты.*

Среди юридических (правовых) гарантий можно выделить: прокурорский надзор; судебную защиту; правоохранительную деятельность органов государственной власти и управления; институт жалоб и заявлений граждан.

Вместе с тем, как юридические гарантии защищают не только субъективные права граждан в сфере государственного управления, так и нормы административного права устанавливают не только административно-правовые гарантии этих прав.

О гарантированности прав граждан можно говорить в том случае, если каждому праву будет соответствовать законодательно закрепленная соответствующая обязанность правоприменителя, подкрепленная ответственностью за ее невыполнение. В этом аспекте можно утверждать что случаи, когда в законодательстве обе части совокупности прав и их гарантий существуют в тесном взаимодействии друг с другом, представляют собой наиболее действенные возможности достижения задач, определенных законодательством РФ. И здесь кроется один из основных принципов нормотворческой деятельности.

Определяя основные пути дальнейшего развития и укрепления правовой системы общества, следует согласиться с мнением ученых о том, что самое пристальное внимание необходимо уделять продолжению процесса совершенствования действующего законодательства, а, следовательно, права с учетом нового этапа развития общественных отношений; последовательной интенсификации правовой системы; повышению эффективности правореализации, всех его форм, методов и направлений, где критерием эффективности будет являться достижение тех целей, на которые рассчитывал законодатель. Но при осуществлении законодательной деятельности было бы целесообразным презюмировать основные субъективные права граждан.

В юридической литературе отмечается, что осуществление ряда субъективных прав и свобод невозможно вне процессуальной формы,

которая выступает как одна из юридических гарантий прав личности. Н.В. Витрук¹ выделяет две процессуальные формы реализации субъективных прав: инициативную (субъект сам определяет порядок реализации) и процессуально-процедурную (порядок реализации предусматривает закон). Субъективные права граждан осуществляются только в процессуально-процедурной форме.

При всей своей значимости для юридической системы любого общества, как уже было сказано, не все гарантии прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан относятся к соответствующему элементу административно-правового статуса граждан. В его объем включаются только гарантии, заключающиеся в обязанностях выполнения уполномоченными на то органами государства своих юридических обязанностей (в тех случаях, когда они им не корреспондируются соответствующими правами личности), по обеспечению практической реализации гражданами своих прав и свобод.

Одной из гарантий выполнения гражданами своих юридических обязанностей является юридическая ответственность. Включение такого рода гарантии в объем административно-правового статуса граждан является одной из дискуссионных проблем современного административного права.

§ 4. Виды административно-правового статуса граждан

В административном праве выделяется три вида административно-правового статуса граждан: общий для всех административно-правовой статус гражданина, специальный статус определенных групп граждан и индивидуальный статус конкретных лиц.

Содержание общего административно-правового статуса гражданина определяется, прежде всего, общими для всех граждан субъективными правами и обязанностями. На содержание общего административно-правового статуса не влияют многочисленные и разнообразные права и обязанности, которые постоянно возникают и прекращаются у субъектов в зависимости от выполнения ими тех или иных профессиональных функций, общественного положения, характера правоотношений, в которые они вступают, других обстоятельств. Основные права и обязанности граждан, определяющие его об-

¹ Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979. – С. 203.

щий административно-правовой статус, содержатся в Главе 2 Конституции РФ, но, кроме того, они могут содержаться и в некоторых Законах РФ. К числу прав этой группы относятся права: на участие в государственном управлении; личные и имущественные права и свободы; на получение содействия аппарата управления в реализации прав и законных интересов и др. Общими являются обязанности: соблюдать законность; оказывать содействие аппарату управления (в установленных законодательством случаях) и т. д.

Специальный административно-правовой статус граждан характерен для определенных групп граждан и закрепляет особенность их правового положения в сфере государственного управления. Д.Н. Бахрах выделяет четыре основных признака, по которым классифицируются все группы граждан, имеющих специальный административно-правовой статус: 1) члены административных коллективов; 2) субъекты административной опеки; 3) жители территорий с особым административно-правовым режимом; 4) субъекты разрешительной системы¹. Позже к этим четырем основаниям возникновения специального административно-правового статуса граждан им были добавлены еще два: государственные служащие и лица, совершившие правонарушения (прежде всего лица, совершившие умышленные преступления)².

Под административным коллективом в административном праве предлагается понимать личный состав организации, в которой отношения ее членов с администрацией (организацией), их личные права и обязанности регулируются административным правом. Однако в рассматриваемом нами смысле под административным коллективом представляется более правильным понимать любой организованный коллектив людей, чья внутренняя организационная структура в той или иной форме признана государством. Это обусловлено тем, что хотя внутриорганизационные отношения негосударственных коллективных субъектов права и не регулируются нормами административного права, но личный состав таких коллективов по признаку членства в этом коллективе также может иметь особенности в своем правовом положении, в том числе и в сфере государственного управления. Именно поэтому под членами административного коллектива

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. – С. 33-34.

² См.: Бахрах Д.Н. Административное право. – М., Издательство Норма. 2000. – С. 39.

нами понимаются граждане, состоящие в устойчивых правовых отношениях с каким-либо коллективом людей, чья внутренняя организационная структура в той или иной форме признана государством (учебным заведением, государственным органом, местом отбывания наказания в виде лишения свободы и т. д.). Специальное правовое положение этих граждан обусловливается необходимостью иметь дополнительные права и обязанности, связанные с членством в данном административном коллективе. Возникают такие специальные права и обязанности у граждан с момента принятия их в члены административного коллектива и прекращаются с момента прекращения этого членства. В зависимости от вида административного коллектива у его членов превалирует наличие в большем объеме либо специальных прав, либо специальных обязанностей.

Под субъектами административной опеки понимаются лица, нуждающиеся в защите государства в связи с некоторыми демографическими неблагоприятными факторами, техническими и экологическими катастрофами и т. д. Не следует путать административную опеку с социальной (например, выплата пенсий). Вместе с тем надо отметить слабую теоретическую разработку в административном праве содержания термина «административная опека» и ее отличия от опеки социальной. Исследования ученых в этой области внесли бы сегодня большой вклад в науку административного права.

Субъекты административной опеки имеют специальное правовое положение в обществе ввиду того, что государство признало необходимость их дополнительной защиты, а, следовательно, их особенность заключается в преобладании у такой группы граждан специальных прав над их специальными обязанностями.

Жители территорий с особым административно-правовым режимом имеют специальный административно-правовой статус по территориальному признаку. Этот специальный статус определяется особенностями правового положения той или иной территории (зоны). Особый административно-правовой режим могут иметь следующие территории: приграничные зоны; закрытые города; заповедники, заказники; территории, на которых введено чрезвычайное положение; карантинные территории; зоны свободного экономического предпринимательства и т. д.

В названии этой категории граждан, имеющих специальный административно-правовой статус, имеется термин «жители». По нашему мнению, даже оговорка о постоянных и временных жителях

территории не охватывает всех носителей комплекса специальных прав и свобод по данному признаку. Более правильным было бы распространить этот признак не только на жителей, но и на лиц, находящихся на территориях с особым административно-правовым режимом, так как на них также распространяются специальные права и обязанности, необходимые для поддержания особого правового режима этой территории.

Как правило, особый правовой режим этих территорий заключается в ужесточении правового режима (за исключением свободных экономических зон) и соответственно специальные обязанности у лиц, находящихся на территориях с особым административно-правовым режимом, имеют преобладающий характер по отношению к их специальным правам.

Для понимания специального административно-правового статуса субъектов разрешительной системы необходимо определиться с понятием «разрешительная система». Под разрешительной системой обычно понимается форма административной деятельности полиции как способ охраны общественного порядка и безопасности. Но это понимание в узком смысле слова. Под разрешительной системой в нашем случае следует понимать совокупность правил и саму деятельность, осуществляемую в определенном порядке, предполагающем получение разрешений на ее осуществление. Носителями комплекса специальных прав и свобод по данному признаку будут являться граждане, уже получившие такие разрешения (на управление транспортным средством, ношение и хранение огнестрельного оружия и т. д.) Рассматриваемый вид статуса призван обеспечить гражданам нормальную реализацию своих прав и обеспечить при этом должную общественную безопасность путем исполнения ими специальных обязанностей.

Очевидно, что каждая из этих четырех родовых общностей состоит из множества видовых категорий граждан, обладающих комплексом специальных прав и обязанностей, предоставленных им нормами административного права. Преобладающим здесь будут специальные права, которыми они наделяются государством в рамках его «разрешительной» деятельности.

Что же касается государственных служащих, то следует отметить, что быть государственным служащим вне рамок какого-либо административного коллектива невозможно (а, следовательно, все они имеют специальный административно-правовой статус по при-

знаку членства в административном коллективе). Лица же, совершившие правонарушения несут ответственность каждый индивидуально, исходя из правового принципа индивидуализации наказания, а, следовательно, изменения их административно-правового статуса происходит по другому признаку.

Наряду с общим и специальным административно-правовым статусом каждый гражданин обладает и статусом индивидуальным. Поскольку индивидуальные права и обязанности в содержание правового статуса не входят, можно сделать вывод о том, что индивидуальный административно-правовой статус определяется комплексом общих прав и обязанностей и тех специальных прав и обязанностей, носителем которых является конкретный индивид.

§ 5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Определение особенностей административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства основывается на Конституции РФ. Эти особенности непосредственно закреплены, прежде всего, в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Отдельные положения административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства содержатся в ряде других федеральных законов (например, «О полиции», «О прокуратуре», «Об обороне», «О статусе военнослужащих» и т.д.). Наряду с этим, правовое положение иностранных граждан в РФ определяется международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», *иностраный гражданин* – это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. *Лицо без гражданства* – это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

В соответствии со статьей 10 названного Закона, документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в РФ, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с

международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

2) разрешение на временное проживание;

3) вид на жительство;

4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

По общему правилу иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ. Исключения из этого общего правила могут быть предусмотрены лишь федеральным законом.

Так, законодательство РФ определяет порядок временного пребывания иностранных граждан в РФ, а также особый порядок их въезда, выезда на территорию РФ, регистрации, постоянного или временного проживания в Российской Федерации и передвижения по ее территории.

Кроме того, законодательством определяются и особые условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях на территории РФ. Однако все перечисленные особенности относятся к особенностям общего правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. К особенностям административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства следует отнести следующее.

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.

Иностранный гражданин не имеет права: находиться на муниципальной службе; замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания РФ; быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного

аппарата государственной или экспериментальной авиации; быть командиром воздушного судна гражданской авиации; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ; заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом. Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу).

Неисполнение или ненадлежащее исполнение иностранными гражданами либо лицами без гражданства возложенных на них законодательством РФ дополнительных юридических обязанностей влечет наступление соответствующей юридической ответственности. Кроме того, юридическая ответственность предусмотрена и в отношении должностных лиц организаций, принимающих в РФ иностранных граждан, и не обеспечивающих их надлежащее обслуживание или не исполняющих (ненадлежащим образом исполняющих) обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания (проживания) иностранных граждан в РФ.

Глава 6. Административно-правовой статус Президента, Правительства, органов исполнительной власти Российской Федерации

§ 1. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Конституция Российской Федерации определяет статус Президента Российской Федерации как главы государства. Президент РФ имеет законодательно установленные полномочия, взаимодействует со всеми ветвями власти, принимает участие в организации деятельности федеральных органов государственной власти, но не является главой ни одной из трех ветвей государственной власти и не является главой исполнительной власти. Однако в сфере организации и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации президент играет весьма значительную роль.

Президент Российской Федерации *как глава государства* имеет множество важнейших полномочий, связанных с организацией и деятельностью исполнительных органов государственной власти:

1) является гарантом прав и свобод человека и гражданина, которые реализуются чаще всего в области организации и функционирования государственного управления;

2) формирует Правительство РФ;

3) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;

5) вправе принимать или отклонять отставку Правительства;

6) определяет внутреннюю и внешнюю политику государства (тем самым он оказывает огромное влияние на содержание деятельности высшего исполнительного органа государственной власти);

7) вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина, но только до решения данного вопроса соответствующим судом. Поэтому такое право ограничивается во времени и контролируется по содержанию;

8) вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти ее субъектов как по своей инициативе, так и по инициативе органа исполнительной власти. В случае недостижения согласованного решения Президент может передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Ряд споров о компетенции разрешается Конституционным судом РФ:

9) по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров;

10) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

11) формирует и осуществляет руководство Администрацией Президента РФ;

12) утверждает военную доктрину государства;

13) назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;

14) назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Президент может вводить на территории страны или в ее отдельных местностях военное положение в случае агрессии против

России или непосредственной угрозы такой агрессии. При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, Президент вводит повсеместно либо в отдельных местностях России чрезвычайное положение.

Реализуя свои полномочия, Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ. Акты Президента не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. В сфере организации и функционирования государственных органов исполнительной власти действует множество президентских указов и распоряжений.

Взаимоотношения Президента и Правительства РФ. Президент и Правительство РФ, обладая весьма значительными полномочиями, являются самостоятельными носителями государственной власти, взаимодействующими при выполнении возложенных на них функций.

В соответствии с законодательством Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и других органов государственной власти. Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства и на заседаниях Президиума Правительства РФ.

Для организации федеральной исполнительной власти характерно определенное разделение труда между Президентом и Правительством. В ведении Президента находится политическое руководство и управление органами исполнительной власти в административной политической сфере.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства положения о них, назначает руководителей этих органов и их заместителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, относящихся к административно-

политической сфере и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, указами и распоряжениями Президента РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Президенту.

В ведении Президента РФ в настоящее время находятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, составляющие примерно четвертую часть от общего количества федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ непосредственно руководит федеральными органами исполнительной власти, действующими в экономической и социально-культурной сфере.

Одной из главных задач Президента РФ является осуществление его политической программы, формулируемой в посланиях Президента Федеральному собранию, через Правительство РФ и возглавляемые им федеральные органы исполнительной власти. Независимость и самостоятельность Правительства РФ в реализации законодательно установленных полномочий допустима в тех пределах и до тех пор, пока его курс отвечает интересам государства и определяемым Президентом направлениям внутренней и внешней политики.

Президент РФ вправе отменить постановление и распоряжение правительства, противоречащее Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ, а также принять решение об отставке правительства (ст. 115, 117 Конституции РФ).

По представлению Председателя Правительства Президент утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения и дополнения. Кроме того, он вправе вносить изменения в состав Правительства, упразднять, объединять или преобразовывать федеральные органы исполнительной власти.

Президент РФ и органы исполнительной власти субъекта федерации. Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года (в ред. от 27 июня 2011 г.) значительно расширены полномочия Президента, в частности, в отношении высшего должностного

лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Президент РФ вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) из числа кандидатур, предложенных политической партией в соответствии со статьей 26.1 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 года. Он также вправе отрешить такое лицо от должности в порядке, установленном статьей 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 27 июня 2011 г.), в том числе в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ влечет за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В этом случае, если законодательством субъекта федерации не предусмотрен иной порядок, президент может назначить временно исполняющего обязанности такого лица на период до вступления в должность вновь избранного руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Президент вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта РФ в случае его противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Важные функции в сфере государственного управления выполняет *Администрация Президента Российской Федерации*, являющаяся государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ. Правовое положение Администрации Президента Российской Федерации устанавливается указом Президента РФ от 6 апреля 2004 года № 490 (в ред. от 14 января 2011 г.).

Начиная административную реформу, Президент РФ своим указом от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. 7 сентября 2010 г.) преобразовал институт полномочных представителей Президента в регионах в институт полномочных представителей Президента в федеральных округах в целях обеспечения реализации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

В России к настоящему времени образовано восемь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский¹, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе выступает должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа. Он является федеральным государственным служащим, входит в состав Администрации Президента, обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ, подчиняется и подотчетен непосредственно Президенту РФ.

К основным задачам полномочного представителя относятся, например, организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ; внесение Президенту РФ соответствующих предложений и др.

Функциями полномочного представителя являются, в частности: обеспечение координации деятельности федеральных органов испол-

¹ См.: Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. № 82 «О внесении изменений в Перечень федеральных округов, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

нительной власти в соответствующем федеральном округе; анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах; организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; организация по поручению Президента РФ проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа; внесение Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Создание института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе направлено на укрепление государственной власти в стране, на обеспечение законного и эффективного функционирования административной вертикали.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 года № 1602 утверждено Положение о *Государственном совете* Российской Федерации, который является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Государственный совет формируется в составе председателя (им является Президент РФ) и членов совета (их представляют высшие должностные лица субъектов РФ – руководители высших исполнительных органов государственной власти субъекта РФ). Участие в работе Государственного совета осуществляется на общественных началах.

Одними из основных задач Государственного совета являются: обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений РФ и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными ли-

цами Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; обсуждение основных вопросов кадровой политики в РФ. Таким образом, в сфере исполнительной власти «вертикаль» властных полномочий Президента РФ составляет управленческое воздействие на три группы субъектов исполнительной власти, представляющее собой:

направление и контроль деятельности Правительства РФ;

непосредственное оперативное управление органами исполнительной власти, находящимися в его ведении;

направление и координация деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ через институт представителей Президента в федеральных округах.

Усиление роли Президента РФ в системе исполнительной власти является результатом административной реформы, направленной на повышение эффективности деятельности исполнительной власти.

§ 2. Правительство Российской Федерации

Правовое положение Правительства РФ. Правовую основу организации и деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2010), федеральные законы, указы Президента РФ.

Правительство РФ – это высший исполнительный орган государственной власти. Правительство является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Согласно ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет исполнительную власть РФ.

В пределах своих полномочий Правительство РФ организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ; принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению, а

также принимает акты, не имеющие правового характера, и дает поручения федеральным органам исполнительной власти, соответствующим должностным лицам.

Состав Правительства РФ и обеспечение его деятельности. Состав Правительства РФ зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т. е. системы этих органов, предопределяемой целями и задачами деятельности исполнительной власти в соответствующий период времени.

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ – Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы, а освобождается от должности также Президентом РФ по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке либо, в случае невозможности исполнения им своих полномочий, Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку всего Правительства РФ. Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства РФ на срок до двух месяцев.

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

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образован Аппарат Правительства РФ, действующий на основании утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 Положения, который взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания.

Аппарат Правительства РФ осуществляет свою деятельность под руководством Председателя Правительства РФ и возглавляется Руководителем Аппарата Правительства РФ — заместителем Председателя Правительства РФ или федеральным министром.

Работа Аппарата Правительства РФ организуется также в соответствии с Регламентом Правительства РФ, Инструкцией по делопро-

производству в Аппарате Правительства РФ, а также в соответствии с утвержденными Руководителем Аппарата Правительства РФ основными вопросами сфер ведения департаментов, управлений и самостоятельных отделов, а в случае необходимости – с положениями об этих подразделениях, положениями о секретариатах Председателя Правительства РФ, его заместителей и Руководителя Аппарата Правительства РФ, приказами и поручениями Руководителя Аппарата Правительства РФ.

Полномочия Правительства РФ. Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство РФ решает следующие общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, а именно:

а) распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

б) устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

в) назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ;

г) вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов;

д) вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

К общим полномочиям Правительства РФ относятся:

- организация реализации внутренней и внешней политики РФ;
- осуществление регулирования в социально-экономической сфере;
- обеспечение единства системы исполнительной власти в РФ, направление и контроль деятельности ее органов;
- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;
- реализация права законодательной инициативы.

По соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ Правительство РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» и федеральным законам. Оно осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Полномочия Правительства РФ:

- в сфере экономики – регулирование экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирование социально-экономического развития страны, разработка и осуществление программы развития приоритетных отраслей экономики; выработка государственной структурной и инвестиционной политики и ее реализация; управление федеральной собственностью; общее руководство таможенным делом;

- в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики – обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики; разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения, а также представление отчета об исполнении федерального бюджета; разработка и реализация налоговой политики; руководство валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;

- *в социальной сфере* – обеспечение проведения единой государственной социальной политики, реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения, содействие развитию социального обеспечения и благотворительности; разработка программ сокращения и ликвидации безработицы и обеспечение реализации этих программ; обеспечение проведения единой государственной миграционной политики; осуществление мер по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы;

- *в сфере науки, культуры, образования* – разработка и осуществление мер государственной поддержки развития науки; обеспечение проведения единой государственной политики в области образования; развитие системы бесплатного образования; обеспечение государственной поддержки культуры;

- *в сфере природопользования и охраны окружающей среды* – обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду и экологическое благополучие; координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф;

- *в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью* – осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; осуществление мер по обеспечению деятельности судебной власти;

- *в сфере обеспечения обороны и государственной безопасности РФ* – организация оснащения вооружением и военной техникой, обеспечение материальными резервами, ресурсами и услугами Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований РФ; принятие мер по охране Государственной границы РФ, руководство гражданской обороной;

- *в сфере внешней политики и международных отношений* – осуществление мер по обеспечению реализации внешней политики РФ, регулирования и государственного контроля в области внешнеэкономической деятельности, международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Правительство РФ осуществляет иные полномочия, которые возлагаются на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ. Особенности деятельности Правительства РФ при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами.

Организация деятельности Правительства РФ. Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство РФ, определяет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Председатель Правительства РФ имеет следующие полномочия: представляет Правительство РФ в России и за ее пределами; ведет заседания правительства, обладая правом решающего голоса;

подписывает акты правительства;

представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;

распределяет обязанности между членами Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

Правительство РФ решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы.

При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, и Президенту РФ.

Основная форма работы правительства – заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры должны участвовать в заседаниях лично. В случае невозможности их участия в заседании они информируют об этом Председателя Правительства РФ. В заседаниях Правительства РФ вправе принимать участие представители палат Федерального Собрания, Конституционного суда РФ, Верхов-

ного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ и иные лица, если это предусмотрено российским законодательством. Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Вопросы, относящиеся к полномочиям Правительства РФ, рассматриваются не только на заседаниях Правительства, но и на заседаниях его Президиума, Председателем Правительства и его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей), на заседаниях, образуемых Правительством координационных и консультативных органов с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций.

Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляется в соответствии с Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260. Регламент устанавливает основные правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий.

Президиум Правительства РФ образуется по предложению Председателя Правительства РФ для решения оперативных вопросов. Заседания Президиума Правительства РФ проводятся по мере необходимости, а его решения принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума. Его решения не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства РФ, которые вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ. На заседаниях Президиума рассматриваются любые вопросы, относящиеся к сфере деятельности Правительства, в том числе предварительно, – принципиальные вопросы, выносимые на заседания Правительства РФ, и принимаются решения, за исключением тех, которые могут быть приняты только на заседаниях Правительства. В случае рассмотрения Президиумом Правительства проектов актов нормативного характера на заседание приглашается министр юстиции РФ.

Координационными органами, образуемыми Правительством РФ для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в решении определенного круга задач, являются комиссии или коллегии.

Кроме того, в целях предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений, носящих рекомендательный характер, образуются советы – постоянно действующие совещательные органы.

Правительством РФ осуществляются образование, реорганизация и ликвидация комиссий и советов, утверждение их руководителей, состава и определение задач. Решения комиссий и советов оформляются протоколами, а при необходимости — в виде проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, которые вносятся в Правительство РФ в установленном порядке. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2004 года № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» действуют следующие органы:

1. Комиссия Правительства Российской Федерации по военно-промышленным вопросам;
2. Правительственная комиссия по противодействию нарушениям в сфере интеллектуальной собственности;
3. Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации;
4. Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности;
5. Правительственная комиссия по проведению административной реформы;
6. Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО;
7. Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации;
8. Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации;
9. Комиссия по вопросам экономической интеграции.

Взаимоотношения Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ. В федеративном государстве важную роль играют отношения между федеральным Правительством и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ в пределах своих полномочий, в целях обеспечения сочетания интересов РФ и субъектов РФ по предметам их совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ рассматривает в срок не более одного месяца внесенные в Правительство РФ предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений. Прави-

тельство РФ направляет указанным органам субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению РФ и полномочиям РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ, способствует их взаимодействию.

Правительство РФ в пределах своих полномочий должно разрешать споры и устранять разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В этих целях создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

§ 3. Общая характеристика административно-правового статуса органов исполнительной власти

Орган исполнительной власти – единственный обязательный субъект административных правоотношений. Представление о нем как о субъекте административного права строится на основании нескольких положений методологического свойства.

Исполнительные органы являются основным элементом механизма реализации государственного управления и местного самоуправления. Когда мы говорим об органах исполнительной власти, мы подразумеваем органы государства, осуществляющие от его имени государственно-управленческую деятельность, и тем самым отграничиваем их от иных исполнительных негосударственных органов. В системе разделения ветвей власти они реализуют функции исполнительной власти и являются органами государственного управления, которые отличаются от других органов содержанием деятельности и ее характером.

Законодательство не содержит понятия органа исполнительной власти. Конституция РФ в ст. 77, 78, 112 и других закрепляет единую систему органов исполнительной власти на уровне федерации и субъектов федерации, другие нормативные акты регулируют правовые положения отдельных органов исполнительной власти.

Орган исполнительной власти – это структурное подразделение государственного аппарата, представляющее собой государственную организацию, осуществляющую в соответствии с установленной законодательством компетенцией государственное управление в отдельных сферах жизни общества и государства посредством специальных форм и методов деятельности.

Содержание административно-правового статуса органа исполнительной власти состоит из нескольких частей. Один из компонентов статуса охватывает нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации и ликвидации органа исполнительной власти, их подчиненности и порядка переподчинения, права на изменение своей структуры, процедур деятельности и права на официальные символы. Основным элементом административно-правового статуса является компетенция, которая включает цели, задачи и функции, юридические права и обязанности. Законодательство, как правило, достаточно полно регулирует функции, т. е. основные направления деятельности и соответствующие формы деятельности органов исполнительной власти. Компетенция охватывает права и обязанности, связанные с осуществлением власти, в том числе право издавать правовые акты. К компетенции относится подведомственность – правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия органа.

Признаки, отражающие особенности органов исполнительной власти в системе субъектов административного права и их административную правосубъектность, могут быть представлены следующим образом.

1. Орган исполнительной власти, являясь частью государственного аппарата, обладает всеми признаками государственного органа. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов является следствием реализации принципа разделения властей.

2. Органы исполнительной власти, являясь одним из видов органов государственной власти, осуществляют задачи и функции государства и выступают от его имени, наделены государственными властными полномочиями. Эти полномочия состоят в праве органа издавать юридические акты от имени государства, являющиеся обязательными для тех, кому они адресованы, и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, т. е. внесудебного, принуждения).

Они отличаются от других органов (законодательных и судебных) назначением, содержанием своей деятельности и ее характером. Исполнительные органы осуществляют практическую реализацию задач и функций исполнительной власти, непосредственное, повседневное оперативное руководство в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах.

3. Органы исполнительной власти представляют собой разновидность *государственных некоммерческих организаций*. В отличие от последних они являются носителями государственно-властных полномочий, выполняют функции по реализации исполнительной власти.

Внутреннее построение органа предполагает наличие совокупности государственных должностей (штаты), распределение между ними обязанностей и ответственности, определение объема полномочий каждого работника (должностного лица), занимающего соответствующую государственную должность. Государственные служащие и государственные должностные лица составляют основу штата органов исполнительной власти (исполнительных органов). Необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях должностные лица.

Государственная организация обладает определенным штатом людей (государственных служащих и государственных должностных лиц). В структуру органа, во внутреннее его строение входят: руководство (начальник, его заместители, коллегия); подразделения (штабы, аппараты), осуществляющие функции общего управления, отраслевые, функциональные, вспомогательные подразделения и службы. Структура отражается в штатном расписании – перечне структурных подразделений и должностей.

4. Административно-правовой статус органа исполнительной власти определяется также его конкретным назначением, местом и ролью в системе управления, подотчетностью и подконтрольностью нижестоящих органов вышестоящим в той или иной системе управления, обязательностью распоряжений вышестоящих органов для нижестоящих.

5. Органы исполнительной власти обладают оперативной самостоятельностью, границы которой устанавливаются закрепленной за ними компетенцией.

6. Деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер. В соответствии со своим специфическим, т.е. исполнительным назначением эти органы осуществляют повседневную деятельность исполнительного и распорядительного характера. Главная задача органа исполнительной власти – исполнение действующих законов и иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнения всеми субъектами права.

7. Содержание деятельности органов исполнительной власти имеет управленческий, организующий, исполнительный, контрольный и распорядительный характер. В содержание деятельности органов исполнительной власти входят: исполнительно-распорядительная деятельность; контрольно-надзорная деятельность; действия юридического характера и принятие решений, вызывающих важные правовые последствия; нормотворческая деятельность; правоохранительная (юрисдикционная) деятельность.

8. Органы исполнительной власти наделены государством особыми государственно-властными полномочиями, которые реализуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти. Исполнительные органы совершают юридически значимые действия: нормотворческие (установление правил поведения), правоисполнительные (обеспечение реализации законодательных и подзаконных правил поведения) и правоохранительные (контроль за правильностью проведения в жизнь правовых норм). Правовые акты органов исполнительной власти – это, с одной стороны, важнейшая правовая форма управленческих действий, а с другой — результат административного нормотворчества в системе государственного управления. Акты управления являются подзаконными правовыми актами.

9. Органы исполнительной власти образуются, реорганизуются и ликвидируются в порядке, установленном законодательством РФ и ее субъектов, Президентом РФ, Правительством РФ, главами исполнительной власти субъектов федерации, территориальными федеральными органами исполнительной власти.

10. Орган исполнительной власти в отличие от органов представительной и судебной власти действует постоянно, непрерывно. Всегда функционируют его отдельные структурные подразделения.

10. Органы исполнительной власти имеют атрибутивные признаки – наименование, место нахождения, геральдику.

Орган исполнительной власти обладает правами юридического лица, несет ответственность в соответствии со своим особым правовым статусом. Финансируется из федерального бюджета или бюджета субъекта федерации.

§ 4. Система и виды органов исполнительной власти

Система органов исполнительной власти РФ строится на основе принципа федерализма и состоит из двух звеньев (уровней): федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Каждое звено системы исполнительной власти в Российской Федерации имеет свою систему и структуру. Система органов исполнительной власти каждого звена представлена организационно-правовыми формами органов исполнительной власти данного звена, а структура раскрывает конкретный перечень органов исполнительной власти соответствующей организационно-правовой формы.

Систему и структуру 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 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 4.10.2010).

Система органов исполнительной власти в субъекте РФ устанавливается во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется его высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

Согласно ст. 10 Конституции РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Для классификации органов исполнительной власти и выделения определенных видовых групп этих органов используются следующие критерии.

По территории деятельности на первый план выдвигается уровень нахождения органа в системе исполнительной власти в РФ или в зависимости от федеративного государственного устройства РФ. Этот критерий определяется федеративным устройством и административно-территориальным делением государства. По территориальным масштабам деятельности различаются:

– федеральные органы исполнительной власти, распространяющие свою деятельность на всю территорию России (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства). Федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы, действующие на территории субъектов РФ, но не входящие в систему исполнительных органов республик, краев, областей и т.п. Кроме того, отдельные федеральные органы создают межтерриториальные исполнительные органы, действующие на территории нескольких субъектов федерации (например, органы военного управления);

– межрегиональные федеральные органы исполнительной власти, действующие на территории определенных регионов, т.е. на части территории России. Деятельность этих органов может осуществляться в пределах нескольких республик, краев, областей и иных территориальных единиц (в пределах федерального, военного округа, железной дороги и др.);

– органы исполнительной власти субъектов федерации, осуществляющие деятельность соответственно в пределах территорий республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. Они также называются региональными. К их числу относятся правительства, администрации, министерства, комитеты и иные ведомства.

По субъекту, в ведении которого находится право формировать (учреждать) органы исполнительной власти, выделяются:

– органы исполнительной власти, которые формируются (учреждаются) самой РФ в соответствии с конституционными положениями, отнесшими процедуру образования этих органов к ведению федерации. Следовательно, к этой группе принадлежат лишь федеральные

органы исполнительной власти и их территориальные органы, формирование которых в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции РФ отнесено к ведению Российской Федерации.

На федеральном уровне все основные вопросы образования органов исполнительной власти сконцентрированы в руках Президента РФ. Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом по предложению Председателя Правительства РФ. Кроме того, на федеральном уровне решаются вопросы образования федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий в субъектах федерации территориальных органов и назначения соответствующих должностных лиц (ст. 78 Конституции РФ);

– исполнительные органы, формирование которых в соответствии со ст. 73 Конституции РФ и соответствующих статей республиканских конституций, уставов краев, областей и т.п. отнесено к ведению субъектов РФ. На республиканском уровне порядок образования органов исполнительной власти в деталях различен. Решающую роль здесь играют высшие должностные лица республик, президенты — главы исполнительной власти.

По характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются на органы:

– общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (правительства, администрации краев, областей, автономных образований);

– отраслевой компетенции, ведающие какой-либо одной отраслью управления (министерства, агентства, департаменты, управления);

– межотраслевой (специальной) компетенции, ведающие вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (федеральные министерства и службы и др.).

Классификация *по порядку разрешения подведомственных вопросов* позволяет выделить две группы органов исполнительной власти:

– коллегиальные органы, обсуждающие и разрешающие подведомственные вопросы, имеющие наиболее важное значение (правительства субъектов РФ, могут быть федеральные службы и агентства и др.);

– единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы разрешаются единолично руководителем данного органа ис-

полнительной власти (министерства, федеральные службы, комитеты, управления и др.). Единоначалие тесно переплетается с началами коллегиальности на уровне обсуждения ведущих вопросов. Для этих целей в министерствах, например, создаются коллегии, различного рода консультативные и иные советы.

По *организационно-правовым формам* исполнительных органов государственной власти:

- а) правительства (входящих в ее состав республик, городов федерального значения, а также в краях, областях);
- б) министерства (федеральные, республиканские);
- в) федеральные службы, федеральные агентства (только на федеральном уровне);
- г) администрации или мэрии (в субъектах РФ, не являющихся республиками);
- д) департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы.

В нормативных актах и в научных работах используется термин «ведомство». Термин «ведомство» можно применять, указывая на неопределенный перечень органов исполнительной власти и их структурных подразделений. Но этот термин может иметь и обобщающее значение, включающее в себя различные министерства, федеральные службы, комитеты, департаменты и т. д.

По *источнику финансирования* органы исполнительной власти можно сгруппировать следующим образом:

- бюджетные, не связанные с производственной деятельностью, обращением материальных ценностей и финансируемые за счет федерального бюджета (министерства, федеральные службы) или бюджета субъекта федерации;
- осуществляющие хозяйственную, коммерческую и иную деятельность, связанную с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг и получающих прибыль (федеральные агентства).

В литературе встречаются и иные критерии классификации органов исполнительной власти.

§ 5. Федеральные органы исполнительной власти

Система, функции и структура федеральных органов исполнительной власти. В ведении Российской Федерации находится

установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов исполнительной власти (п. «г» ст. 71 Конституции РФ). В последние годы она подвергалась неоднократным изменениям в целях определения их рациональной структуры, повышения их роли в процессе реформирования государственной и общественной жизни.

Система органов – это избранная законодателем модель федеральных органов исполнительной власти, а структура органов определяет конкретное устройство, внутреннее строение, распределение функций, задач и полномочий в системе государственного управления.

Система и конкретная структура федеральных органов исполнительной власти должна соответствовать принципам организации и функционирования исполнительной власти. Система и структура федеральных органов исполнительной власти устанавливается Президентом РФ, в порядке реализации предмета ведения. При определении структуры федеральных органов исполнительной власти Президентом РФ учитываются многие факторы построения эффективного государственного управления.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют государственное управление, руководство и регулирование в сфере: экономики (например, Министерство экономического развития РФ); социально-культурной сферы (например, Министерство образования и науки РФ); административно-политической сферы (например, Министерство юстиции РФ, Министерство обороны РФ, Министерство иностранных дел РФ). Сфера деятельности определяет подчиненность федерального органа исполнительной власти Президенту или Правительству РФ.

Организационно-правовая форма федерального органа исполнительной власти устанавливается в зависимости от его функций и назначения в системе государственного управления. Указом Президента РФ от 9 мая 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 22.06.2010) установлена система федеральных органов исполнительной власти, в которую, однако, не входят Президент и Правительство РФ. Указ устанавливает, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят *федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.*

Установлено, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются президентским указом, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, – постановлением Правительства РФ.

Очень важно, что данный указ нормативно определяет содержание функций органов исполнительной власти и функций их руководителей. Под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Под функциями по контролю и надзору понимаются: 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.

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.

Указ установил, что *федеральное министерство*:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр);

б) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

в) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

г) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

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

вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;

вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к

сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении;

во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;

назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Указом Президента РФ установлено, что *федеральная служба*:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и

контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ;

в) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Указ установил, что *федеральное агентство*:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ;

в) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Установленные указом ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленными за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности федерального органа исполнительной

власти, а также на полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

Порядок взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также порядок их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти устанавливаются Президентом РФ.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утверждаются Президентом РФ.

Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

Порядок назначения на должность руководителей и членов коллегиальных органов управления федеральных служб и федеральных агентств, имеющих статус коллегиального органа, определяется Правительством РФ, если иное не установлено федеральным законом.

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 4.03.2011) утверждена структура федеральных органов исполнительной власти, которая включает три группы органов:

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых

осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральная миграционная служба

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Министерство иностранных дел Российской Федерации

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

Министерство обороны Российской Федерации

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

Федеральная служба по оборонному заказу

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной

техники и материальных средств

Федеральное агентство специального строительства

Министерство юстиции Российской Федерации

Федеральная служба исполнения наказаний

Федеральная служба судебных приставов

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба)

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и

федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

Федеральная служба по труду и занятости

Федеральное медико-биологическое агентство

Министерство культуры Российской Федерации

Федеральное архивное агентство

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство по недропользованию

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Министерство регионального развития Российской Федерации

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Федеральное агентство связи

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации

Федеральное агентство по делам молодежи

Федеральное агентство по туризму

Министерство транспорта Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Федеральное агентство воздушного транспорта

Федеральное дорожное агентство

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Федеральное агентство морского и речного транспорта

Министерство финансов Российской Федерации

Федеральная налоговая служба

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

Федеральное казначейство (федеральная служба)

Министерство экономического развития Российской Федерации

Федеральная служба по аккредитации

Федеральная служба государственной статистики

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и

картографии

Федеральное агентство по государственным резервам

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Министерство энергетики Российской Федерации;

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:

Федеральная антимонопольная служба

Федеральная таможенная служба

Федеральная служба по тарифам

Федеральная служба по финансовому мониторингу

Федеральная служба по финансовым рынкам

Федеральное космическое агентство

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации

Федеральное агентство по рыболовству

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Федеральное агентство лесного хозяйства.

Виды федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные органы делятся на группы: центральные (министерства,

агентства, службы) и территориальные. Центральные органы обладают полномочиями на всей территории России, иные – на части территории.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют свои полномочия на территории субъектов РФ непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы. Законодательные основы существования подобных исполнительных органов вытекают прежде всего из конституционного определения предметов совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с этим ст. 78 Конституции РФ закрепляет право федеральных органов исполнительной власти для осуществления своих полномочий на создание территориальных органов и назначение соответствующих должностных лиц.

Территориальные органы участвуют, в соответствии с профилем своей деятельности, в выработке мер и способствуют государственному регулированию социально-экономического развития субъектов РФ, в анализе межрегиональных программ; участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов РФ по разработке и реализации программ углубления экономических реформ по вопросам, касающимся сфер их деятельности; информируют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ о своей работе.

Территориальные органы вправе представлять федеральные органы исполнительной власти в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ; запрашивать необходимую для своей деятельности информацию у федеральных и региональных органов исполнительной власти, а от предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности – сведения, необходимые для выполнения своих работ; вносить предложения по вопросам сфер своей деятельности как федеральным, так и региональным органам исполнительной власти.

Структура и штаты территориальных органов определяются федеральными органами исполнительной власти по согласованию с исполнительными органами субъектов РФ.

Самым существенным в административно-правовой характеристике территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти является то, что они, действуя на

территории субъектов РФ, не входят в систему органов исполнительной власти этих субъектов.

§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Система исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ установленных федеральным законом.

Образование, формирование и деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия с законодательными (представительными) органами субъекта федерации и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» определяет основы организации и деятельности органов исполнительной власти всех субъектов РФ, к числу которых относятся следующие:

а) система органов исполнительной власти в субъекте РФ устанавливается во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (правительством, администрацией).

б) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ, который обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на их территории;

в) наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами

субъекта РФ с учетом его исторических, национальных и иных традиций;

г) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ формирует иные органы его исполнительной власти;

д) полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделяется гражданин РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ;

е) наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом его исторических, национальных и иных традиций (президент, губернатор, мэр, глава);

ж) высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения;

з) структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с его конституцией (уставом).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет 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 и экологии.

Кроме того, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ его социально-экономического развития;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и составляет отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ действуют на основе положений о них, утверждаемых высшим органом исполнительной власти субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает правовые акты – указы (постановления) и распоряжения. Правовые акты издает также высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Что касается конкретных вариантов организации государственного управления в различных субъектах РФ, то в их конституциях (уставах) можно обнаружить многообразие подходов к системе органов исполнительной власти субъектов.

В субъекте РФ устанавливается единая система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – правительством (например, в Республике Карелия, Ставропольском крае, Челябинской области, Ямало-Ненецком автономном округе) или администрацией (например, в Приморском крае, Курской области).

К примеру, в Белгородской области в систему органов исполнительной власти входят департаменты, комитеты, управления и комиссии, формируемые правительством на основании структуры органов исполнительной власти, утверждаемой губернатором. Департаменты, комитеты, управления и комиссии Белгородской области вправе в целях реализации возложенных на них функций образовывать свои территориальные органы в пределах территориальных единиц Белгородской области в порядке, установленном правительством области¹.

Органами исполнительной власти в Калужской области являются министерства, администрация губернатора и иные органы исполнительной власти, образуемые в соответствии с Уставом Калужской области. Территориальные органы исполнительной власти в Калужской области могут быть созданы как в виде единого органа (администрации), так и в виде отдельных исполнительных органов по различным направлениям деятельности Правительства Калужской области².

Многообразием организационно-правовых форм органов исполнительной власти отличается система исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики, в которую входят: 1) правительство; 2) постоянное представительство президента Удмуртской Республики при Президенте РФ; 3) министерства; 4) государственные комитеты; 5) главные управления; 6) департаменты; 7) департаменты при исполнительном органе государственной власти; 8) комиссии; 9) комиссии при исполнительном органе государственной власти; 10) комитеты; 11) комитеты при исполнительном органе государственной власти; 12) управления; 13) управления при исполнительном органе государственной власти; 14) агентства; 15) агентства при исполнительном органе государственной

¹ Статьи 38, 39 Закона Белгородской области «Устав Белгородской области» от 31.12.03 № 108.

² Ст. 28 Устава Калужской области (от 27.03.96).

власти; 16) инспекции; 17) инспекции при исполнительном органе государственной власти; 18) службы; 19) службы при исполнительном органе государственной власти Удмуртской Республики¹.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Структура закрепляет перечень конкретных видов исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определенных организационно-правовых форм, созданных для осуществления функций государственного управления в соответствующих сферах, отраслях и видах деятельности.

§ 7. Министерство внутренних дел Российской Федерации в системе органов исполнительной власти

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти отраслевой компетенции, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции. Осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным указом Президента РФ от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Место МВД России в системе органов исполнительной власти, органов государственного управления определяется его задачами и функциями. Основными задачами МВД России являются:

- 1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, а также разработка государственной политики в сфере миграции;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

¹ Статья 2 Закона Удмуртской Республики «О системе исполнительных органов государственной власти Удмуртской Республики» от 31.03.04 №13-РЗ (в ред. от 30.12.05).

3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4) управление органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России;

5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании российского законодательства возложено на МВД России.

Территориальными органами МВД России являются:

а) на окружном уровне – главные управления МВД России по федеральным округам, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

б) на межрегиональном уровне – оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

в) на региональном уровне – министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам РФ;

г) на районном уровне – управления, отделы МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В целях выполнения возложенных на них задач и функций эти органы и подразделения наделены государственно-властными полномочиями, выступают от имени государства, функционируют в

границах отведенной им компетенции, имеют свою систему, структуру, штаты осуществляют деятельность под руководством вышестоящих органов государственной власти.

Глава 7. Административно-правовой статус государственных служащих

§ 1. Понятие, система (виды) и принципы государственной службы

Конституция РФ 1993 г. содержит принципы организации государственной службы и определения правового положения государственных служащих в Российской Федерации. Например, к ним относятся такие принципы, как: верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единства системы государственной власти и разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; разделение законодательной, исполнительной и судебной власти; равный доступ граждан к государственной службе; некоторые обязанности должностных лиц.

Впервые на законодательном уровне Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», утративший силу в 2003 году, представил определение понятия государственной службы, а также установил категории государственных должностей, принципы государственной службы, перечень квалификационных требований к государственным служащим, основы их правового положения, основные обязанности государственных служащих и ограничения, связанные с государственной службой.

В 2001 году Президентом России была принята Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, с этого момента был начат современный этап реформирования государственной службы в Российской Федерации, продолжающийся до настоящего времени. Начало реформирования государственной службы в Российской Федерации было обусловлено рядом причин:

отсутствие целостной системы государственной службы; наличие противоречий в законодательстве о государственной службе; недостаточная эффективность деятельности органов государственной власти и их аппаратов; снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих; слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе информационных, отвечающих задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов; непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы; низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества; несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе; отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти, структурными подразделениями аппарата органа государственной власти, а также между органами государственной власти, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества; информационная закрытость деятельности органов государственной власти; неразработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой.

В дальнейшем вопросы реформирования государственной службы Российской Федерации были отражены в следующих значимых для государственно-правового развития страны документах: Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации» № 1336 от 19 ноября 2002 года, Концепция административной реформы в Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 года.

Государственную службу Российской Федерации можно рассматривать как форму участия граждан в осуществлении целей и функций государства; как форму реализации «связи отношений государства, общества, закона и гражданина»; как механизм формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти и государственного управления; как единство правовых институтов, регулирующих осуществление государственной власти и государственного управления, и социального института – сообще-

ства, профессиональной корпорации, лиц, практически исполняющих эти функции в соответствии со своим правовым статусом; как систему государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций; как особый вид управленческой деятельности – государственной администрации (аппаратной деятельности).

В п. 1 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» под государственной службой Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Закон определяет систему и модель государственной службы не только по содержательному, но и по организационно-должностному критерию, устанавливая систему и виды должностей государственной службы.

Государственная служба не однородна. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включает в себя следующие виды: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, государственная гражданская служба, в соответствии с конституционным принципом федерализма, подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации, правовое регулирование которой находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта РФ. Организационно-правовые основы государственной гражданской службы Российской Федерации в настоящее время установлены Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Военная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. К Федеральным законам, регулирующим условия прохождения военной службы, следует, прежде всего, отнести Федеральные законы от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины. К сожалению, до настоящего времени закон «О правоохранительной службе Российской Федерации» не принят, хотя острая необходимость действия данного закона назрела уже давно.

В законодательстве не закреплена система органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба. Можно определить, что к ним относятся: Министерство внутренних дел РФ; Федеральная миграционная служба МВД РФ; Федеральная таможенная служба РФ; Федеральная противопожарная служба МЧС РФ; Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба исполнения наказаний Минюста РФ; Федеральная служба судебных

приставов Минюста РФ; Государственная фельдъегерская служба РФ.

У органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, существуют свои ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие подбор, расстановку кадров, их профессиональную подготовку, прохождение службы и т.д., например: Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах»; Федеральный закон от 21 июля 1997 года №114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 5 июня 2003 года №613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»; Указ Президента РФ от 13 октября 2004 года №1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний и др.

Служба в органах внутренних дел является разновидностью правоохранительной службы, которую можно рассматривать как урегулированную нормами права служебную деятельность граждан Российской Федерации, осуществляемую на профессиональной основе за соответствующее вознаграждение, направленную на реализацию задач и функций, стоящих перед Министерством внутренних дел, посредством замещения должностей государственной службы, учрежденных в органах внутренних дел, характеризуемую определенным административно-правовым статусом сотрудников.

С 2009 года с момента подписания Президентом России Указа от 24 декабря № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» продолжается комплексное, системное реформирование Министерства внутренних дел. 18 февраля 2010 года Президент России подписал Указ № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» предусматривающий ряд значимых мероприятий в рамках проводимого реформирования.

7 февраля 2011 года принят Федеральный закон «О полиции», который определяет статус, права и обязанности сотрудника полиции, освобождает полицию от дублирующих и несвойственных функций, закрепляет так называемую партнерскую модель взаимоотношений между полицией и обществом в нашей стране. Закон «О полиции» – лишь первый шаг в преобразовании органов внутренних дел, потому что законодательство, конечно, исключительно важный элемент, на котором базируется деятельность любой государственной

структуры, но не менее важным является выстраивание собственно нового качества работы.

Отличительной особенностью государственной службы в органах внутренних дел является территориальный масштаб ее деятельности. Сотрудник полиции, проходящий службу в территориальном органе, выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции, в пределах территории, обслуживаемой этим территориальным органом, в соответствии с замещаемой должностью и должностным регламентом (должностной инструкцией). Однако, в соответствии с пунктом 2 статьи 27 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан: 1) оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья; 2) в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры по спасению гражданина, предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию лиц, подозреваемых в их совершении, по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия и сообщить об этом в ближайший территориальный орган или подразделение полиции.

При рассмотрении государственной службы в органах внутренних дел хотелось бы подчеркнуть служебный аспект деятельности сотрудников. Ведь служба в органах внутренних дел – это не просто работа по найму по выполнению задач и функций Министерства внутренних дел, это, прежде всего, служение своей Родине, государству, интересам российского народа, которое является призванием человека, а не просто профессией.

Принципы государственной службы — это идеи, лежащие в основе организации и осуществления государственной службы.

В статье 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» закреплены основные принципы построения и функционирования системы государственной службы. Эти принципы образуют исходные начала организации государственной службы в Российской Федерации. Все федеральные органы и ор-

ганы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить в жизнь эти принципы. Поскольку принципы государственной службы являются основополагающими для всех нормативных правовых актов, образующих правовой институт государственной службы, то они в этом качестве должны учитываться законодателем при принятии новых, отмене или изменении действующих нормативных правовых актов о государственной службе.

Анализируя диспозицию статьи 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», можно сделать вывод о наличии основных и иных (других) принципов государственной службы. Указанная статья регламентирует лишь основные принципы, указывая при этом, что федеральные законы о видах государственной службы могут предусматривать также другие принципы построения и функционирования государственной службы, которые будут учитывать их особенности.

§ 2. Государственный служащий и его административно-правовой статус

В соответствии со статьей 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» выделяется два вида государственных служащих: федеральные государственные служащие и государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации.

Руководствуясь Законом о системе государственной службы, можно дать следующее определение государственного служащего: это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной службы и получающий за это вознаграждение, которому в установленном порядке присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания.

Деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» не регулируется, эта деятельность регламентируется прежде всего нормами конституционного права, а также нормами административного и других отраслей права.

Профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными, в органах местного самоуправления, т.е. муниципальная служба, регламентируется нормами муниципального права. На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы Российской Федерации».

Необходимо отметить тот факт, что государственными служащими могут быть как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане, в случаях, предусмотренных законодательством РФ. Так, в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы.

Государственная служба в Российской Федерации осуществляется на профессиональной основе, которая нашла свое закрепление в принципе профессионализма и компетентности государственных служащих в статье 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Профессиональная основа государственной службы предполагает осуществление должностных обязанностей на основе специальных теоретических знаний и практических навыков, приобретаемых в результате подготовки. Государственная служба – это профессия для государственных служащих, которая требует специальной подготовки, получение специального образования.

Современное законодательство о службе не дает легального общего определения понятия должности государственной службы. При обобщении подходов к определению должности государственной службы выделяются несколько достаточно самостоятельных аспектов рассматриваемого явления:

во-первых, часть организационной структуры государственного органа (организации);

во-вторых, учреждается компетентным государственным органом;

в-третьих, создана для осуществления задач и функций государственного органа;

в-четвертых, замещается одним государственным служащим;

в-пятых, предполагает наделение замещающего ее государственного служащего определенным объемом компетенции.

Государственный служащий имеет определенное правовое положение (правовой статус). Под правовым статусом государственного служащего следует понимать установленное и гарантированное государством правовое положение государственного служащего, исполняющего свои полномочия по определенной должности государственной службы. Возложение на служащих должностных обязанностей и наделение их соответствующими правами производятся в целях успешного осуществления функций по занимаемой должности.

В структуре правового статуса конкретного государственного служащего, можно выделить также следующие его элементы: *общий, особенный, специальный и индивидуальный*.

Общий элемент правового статуса государственного служащего установлен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами о видах государственной службы, т.е. обусловлен видом государственной службы.

Особенный элемент правового статуса государственного служащего отражает особенности его служебной деятельности, обусловленные местом государственного органа в системе государственной власти (с учетом закрепленной системы разделения властей, и уровней государственной власти).

Специальный элемент правового статуса государственного служащего определяется правовым положением самого государственного органа с точки зрения его предметной специализации. Специальный элемент правового статуса – включает полномочия, специально предоставленные государственному служащему для выполнения задач и функций, возложенных на государственный орган, в котором он замещает должность государственной службы.

Индивидуальный элемент правового статуса государственного служащего определяется должностной инструкцией (регламентом) по замещаемой должности государственной службы. Данный элемент правового статуса индивидуализирует положения общего, особенного и специального элементов правового статуса государственного служащего применительно к замещаемой штатной должности в конкретном государственном органе и отражается в должностном регламенте.)

Элементами правового статуса государственного служащего являются права, свободы, обязанности, ограничения, запреты, ответственность служащего, поощрения, которые закреплены в законодательстве и гарантированы государством.

Приобретение статуса государственного служащего происходит с момента заключения контракта и издания приказа о назначении на должность государственной службы, т. е. с момента юридического установления возможности реализации прав государственным служащим, применения к нему мер ответственности и пр. При проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении на должность. В некоторых случаях возможны и иные сроки приобретения служащим правового статуса (например, с момента принятия присяги на верность государству).

Утрата правового статуса государственного служащего происходит с момента окончания государственно-служебного правоотношения, с момента прекращения государственной службы: увольнения, ухода в отставку, достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения должности государственной службы.

Под правами государственного служащего понимаются установленные Конституцией России, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами возможности профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ.

Под обязанностями государственного служащего понимаются установленные Конституцией России, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами обязательства, составляющие в своей совокупности содержание профессиональной деятельности государственного служащего по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ.

Под ограничениями для государственного служащего понимаются обусловленные Конституцией России, а также законодательством о государственной службе, условия и запреты, обязательные для соблюдения государственными служащими, несоблюдение которых влечет за собой наказание либо увольнение с государственной службы.

Анализ законодательства о государственной службе позволяет выделить общие права для всех государственных служащих, которые можно подразделить на два основных блока:

1. Не связанные с исполнением должностных обязанностей, связанные с прохождением государственной службы:

отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

оплата труда и другие выплаты в соответствии с законом, иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом;

защита сведений о служащем;

защита своих прав и законных интересов, включая обжалование в суд их нарушения; медицинское страхование;

государственная защита своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

государственное пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством;

ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

должностной рост на конкурсной основе.

2. Обеспечивающие исполнение должностных обязанностей:

обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

доступ в связи с исполнением должностных обязанностей в государственных органах, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации; профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в установленном порядке.

К общим обязанностям государственных служащих относятся:

- 1) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, обеспечивать их исполнение;
- 2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
- 3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ;
- 4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- 5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;
- 6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
- 7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;
- 8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;
- 9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;
- 10) сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства;
- 11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты;
- 12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной службы можно разделить на несколько блоков:

1) Ограничения, связанные с физиологическим состоянием государственного служащего:

наличия заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

2) Анतिकоррупционные ограничения и ограничения, препятствующие возникновению на государственной службе фактов использования государственным служащим своего должностного положения:

участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

замещать должность государственной службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного частью второй статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

осуществлять предпринимательскую деятельность;

приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы;

получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

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

принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве государственного служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если

иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если замещение должности государственной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства непредставления установленных законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на государственную службу;

несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции".

3) Ограничения, связанные с поддержанием авторитета государственного органа и способствующие созданию положительного облика государственных служащих, сохранению государственной тайны:

допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором служащий замещает должность государственной службы, если это не входит в его должностные обязанности;

разглашать или использовать в целях, не связанных со службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой служащим должности государственной службы связано с использованием таких сведений;

осуждения его к наказанию, исключаящему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

В нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение государственной службы различных видов, устанавливаются и иные права, обязанности, ограничения и запреты, учитывающие специфику прохождения службы. Так, например, в части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено право гражданского служащего с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Часть 3 статьи 28 Федерального закона «О полиции» предусматривает такие права сотрудников полиции как требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие и др. В соответствии со статьей 26 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие обязаны дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом.

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта Российской Федерации. Принимаемые в субъектах Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». К настоящему времени все субъекты Российской Федерации разработали и приняли законы о государственной гражданской службе, определяющие содержание и основные элементы государственной гражданской службы в соответствующих субъектах РФ. Так, на территории Московской области действует Закон Московской области от 11 февраля 2005 года № 39/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Московской области», на территории Воронежской области - Закон Воронежской области от 30 мая

2005 года № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области», на территории Брянской области – Закон Брянской области от 16 июня 2005 года № 46-З «О государственной гражданской службе Брянской области» и т.д.

Проблема борьбы с коррупцией в последние годы стала одной из злободневных тем российской действительности, что обусловило резкое возрастание интереса к ней в обществе. Принят пакет антикоррупционного законодательства: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 года, Указ Президента от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции», приняты ведомственные целевые программы по борьбе с коррупцией. Одними из основных задач Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» на 2009-2013 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года №261, являются разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции и развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе.

В целях борьбы с коррупцией государственных служащих в статье 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрено, что гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. В статье 9 названного Федерального закона предусмотрено, что государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупци-

онных правонарушений. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего. Невыполнение государственным или муниципальным служащим данной должностной (служебной) обязанности является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

За успехи в служебной деятельности к государственным служащим применяются меры поощрения. По содержанию меры поощрения могут быть моральными, материальными и смешанными.

К мерам поощрения, предусмотренным законодательством о труде, относятся: объявление благодарности, денежная премия, награждение ценным подарком, награждение Почетной грамотой, занесение в Книгу почета, на Доску почета.

Положениями о службе, предусматривающими особенности прохождения службы, кроме указанных предусматриваются и иные меры поощрения. Так, в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации предусмотрены специальные меры поощрения: награждение именным оружием, досрочное присвоение очередного специального звания, досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания и др.

Служащие могут быть награждены государственными премиями, почетными знаками и иными мерами поощрения.

За выдающиеся заслуги перед государством служащие могут быть удостоены государственных наград.

В зависимости от характера правонарушений, совершаемых государственными служащими, последние могут привлекаться к дисциплинарной, материальной, административной и уголовной ответственности.

Основанием привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный (должностной) проступок, т.е. виновное нарушение правил государственной службы, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, упущение по службе — нарушение служебной дисциплины.

Служебная дисциплина — обязательное для государственных служащих соблюдение правил служебного распорядка, должностного

регламента, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами государственного органа, служебным контрактом.

Материальная ответственность состоит в обязанности виновного государственного служащего возместить причиненный им имущественный ущерб или вред органам государственной власти. Действующее законодательство о государственной службе не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности государственных служащих. Поэтому соответствующие статьи Трудового кодекса Российской Федерации или специальных законов и иных нормативных правовых актов распространяются на все случаи материальной ответственности государственных служащих.

Административная ответственность наступает за совершение ими административного правонарушения, связанного со служебной деятельностью. Служащие (руководители и иные должностные лица) привлекаются к ответственности за нарушение правил, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях, если их соблюдение вменено служащим в обязанность. Служащие (руководители, должностные лица) могут, например, нести административную ответственность за нарушение или невыполнение предписаний Государственной автомобильной инспекции об устранении нарушений правил, нормативов и стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения; за нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности; за нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил на транспорте и многие другие.

Государственные служащие несут уголовную ответственность за совершение должностных преступлений в соответствии с уголовным законодательством Российской Федерации.

§ 3. Прохождение государственной службы

Под прохождением государственной службы понимается система юридических факторов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений: прием (зачисление) на государственную службу; аттестация государственных служащих; перемещение по службе; стимулирование служебной

деятельности служащих; ответственность государственных служащих; прекращение государственной службы.

Порядок прохождения государственной службы определяется законами и иными правовыми актами с учетом вида государственной службы, ее особенностей и категорий должностей государственной службы.

Право поступления на государственную службу, как правило, имеют граждане, достигшие возраста 18 лет. Должности государственных служащих замещаются в порядке назначения, выборов, конкурса, по контракту.

Назначение на должность производит компетентный государственный орган или должностное лицо путем издания соответствующего юридического акта (приказа). С момента издания акта о назначении на должность на служащего возлагается осуществление должностных функций, обязанностей и прав. В порядке назначения замещается большинство должностей государственных служащих.

Конкурс как способ замещения должностей государственной службы состоит в оценке профессиональных качеств среди подавших заявление об участии в конкурсе и избрании из них наиболее квалифицированных работников. Конкурс на замещение должности проводится конкурсной комиссией в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Контрактная форма поступления на службу состоит в том, что орган (руководитель органа) заключает с гражданином в письменной форме контракт (договор, соглашение) на определенный срок. В контракте указываются условия службы, обязанности и права сторон. На основании контракта издается приказ о назначении гражданина на должность. Контрактная форма применяется, в частности, при поступлении на службу в органы внутренних дел, в Вооруженные Силы и др.

Для гражданина, впервые назначенного на должность государственной службы, устанавливается испытательный срок от трех месяцев до года.

Для ряда категорий государственных служащих вступление в должность сопровождается обязательным принесением присяги.

Государственным служащим, занимающим определенные должности, присваиваются классные чины, воинские или специальные звания (например, федеральная государственная служба, военная служба, служба в органах внутренних дел и др.).

Гражданин, поступающий на службу, знакомится с условиями службы, которые включают в себя внутренний распорядок, продолжительность рабочего времени, заработная плата, отпуск, социальное страхование, льготы, гарантии и компенсации.

Гражданин, принятый в установленном порядке на службу, приобретает статус государственного служащего и субъекта государственно-властных служебных отношений.

В целях определения соответствия государственных служащих предъявляемым требованиям проводится их аттестация. Она может быть очередной и внеочередной. Очередная аттестация проводится через определенные промежутки времени (как правило, не реже одного раза в три-четыре года). Внеочередная аттестация проводится в связи с возобновлением контракта, переводом на вышестоящую или иную должность, а также в целях присвоения разряда для оплаты труда и др. Аттестации не подлежат государственные служащие, замещающие должности государственной службы категорий «руководители» и «помощники», с которыми заключен срочный служебный контракт.

Аттестация осуществляется аттестационной комиссией, формируемой руководителем государственного органа. Главный итог аттестации — оценка работы служащего. При аттестации рассматриваются вопросы о соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности, о возможности продвижения по службе, о материальном стимулировании служебной деятельности. По результатам аттестации руководитель органа принимает решение с учетом рекомендации аттестационной комиссии.

Действующая система прохождения государственной службы создает благоприятные условия и возможности для осуществления любым гражданином конституционного права на равный доступ к государственной службе. Оформляя гражданина на службу, каждая из сторон приобретает права и принимает на себя соответствующие обязанности. Служебные отношения носят длящийся характер. Однако, любое правоотношение независимо от его длительности, в конечном итоге, прекращается. Прекращение служебных отношений представляет собой завершающий этап прохождения государственной службы.

Прекращение служебных правоотношений допускается только в случаях и по основаниям, предусмотренным в законе.

Прекращение государственной службы можно представить как нормативно установленный порядок прекращения государственно-служебных правовых отношений между государственным служащим и государственным органом, которые возникли при поступлении гражданина на государственную службу и в процессе выполнения им должностных обязанностей.

Прекращение государственной службы возможно только по основаниям, установленным в нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение государственной службы.

Глава 8. Органы местного самоуправления как субъекты административного права

Формирование института местного самоуправления в системе публичной власти российского государства явилось следствием кардинальных реформ, проведенных во всех сферах общественной жизни страны. Внедрение самоуправленческих начал на местном уровне стало важным элементом процесса развития народовластия в Российской Федерации.

Местное самоуправление – институт, имеющий важное значение для формирования гражданского общества и строительства правового государства, так как выступает стабилизирующим фактором их функционирования и взаимодействия. Местное самоуправление способствует развитию политической культуры граждан и воспитанию нового типа личности. Обеспечивая самодеятельность и политическую активность населения, местное самоуправление содействует росту гражданской инициативы и ответственности.

Сегодня невозможно рассуждать об абстрактной идеальной или «традиционной» модели местного самоуправления, поскольку в каждом государстве, где признан данный институт, реализуется собственная уникальная система организации местной (муниципальной) власти, основанная на различных (часто комбинированных) теоретических началах и приспособленная к специфике страны, к тому же постоянно изменяющаяся в процессе деятельности. Административная система каждого отдельного государства функционирует в рамках определенной политической культуры и традиций, причем особенности такого функционирования обуславливаются многочисленными, порой трудно определяемыми факторами, связанными со сре-

дой, окружающей данную систему. На основе историко-теоретических разработок и опыта зарубежных государств можно выделять лишь наиболее общие признаки, раскрывающие сущность местного самоуправления.

Основным документом, в котором наиболее полно отражается опыт осуществления местного самоуправления на сегодняшний день, является Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. В ней в ст. 3 дано следующее определение: «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Данный документ закрепляет наиболее общие принципы организации муниципальной власти. Она относит право граждан участвовать в управлении государственными делами к основам демократии, и исходит из того, что это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне. С этой целью необходимо существование органов местного самоуправления – советов, или собраний, состоящих из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Данные органы в пределах своих полномочий, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, не исключенному из их ведения. Эти принципы должны быть реализованы во всех государствах, присоединившихся к документу¹.

Современная российская модель местного самоуправления формируется в соответствии с концепцией, установленной Конституцией РФ 1993 г. В ней в статье 12 впервые было закреплено положение о том, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно», а «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *местное самоуправление* определяется как *форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных феде-*

¹ Россия ратифицировала этот документ в 1998 году. См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

ральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 2 ст. 1).

По мнению многих ученых, выведение органов местного самоуправления из сферы государственной власти «породило немало сложностей в реализации полномочий исполнительной власти и создало комплекс проблем, требующих решения как в нормативном, так и в организационном планах»¹. Как отмечает Л.П. Волкова, «несмотря на то что Конституция РФ отделила местное самоуправление от государственного управления, провести четкую грань, отграничивающую сферы деятельности государственных и муниципальных органов исполнительной власти, по многим параметрам не представляется возможным»².

На местном уровне действуют два института – «местное самоуправление» и «местное государственное управление». Оба они входят в более широкое понятие «местное управление». Последнее «охватывает все единицы управления ниже общенационального уровня в унитарных государствах и ниже уровня субъекта федерации в федеративных государствах»³.

Некорректным является вопрос о том, где заканчивается государственное управление и начинается местное самоуправление. Территория, на которой осуществляется местное самоуправление, является территорией государства, жители муниципальных образований являются гражданами государства. Государственное управление пронизывает всю территорию государства. На уровне отдельных муниципальных образований органы государственной власти действуют *параллельно* с органами местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Так,

¹ О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 8. С. 4.

² Волкова Л.П. Установление предметов ведения и разграничение полномочий в системе исполнительной власти // Административное право и процесс. 2009. № 1.

³ Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 23.

система органов внутренних дел в России предполагает организацию городских и районных отделов (управлений) внутренних дел.

В нашей стране местное самоуправление отделено от государственного управления лишь *организационно*. Параллельное функционирование органов государственной и муниципальной власти означает, что органы местного самоуправления не могут формироваться государственными органами, недопустимы прямые указания органам местного самоуправления со стороны государственных органов. Все это, однако, не означает *функциональной* обособленности местного самоуправления и государственного управления. Они действуют в рамках общегосударственной политики, участвуют в осуществлении различных государственных программ, включены в общую правовую систему государства¹.

Как справедливо отмечает Ю.Н. Стариков, «поскольку исполнительная власть, управленческая деятельность и само управление характерны практически для всех сфер общественной и государственной жизни, то административное право можно с полным основанием характеризовать как центральную отрасль в правовой системе, которая воздействует на многие другие отрасли права и испытывает на себе влияние со стороны иных правовых отраслей»². В полной мере эти слова можно отнести к муниципальному праву, в котором центральным понятием является особый вид публичного управления - местное самоуправление. С управленческой точки зрения структура организации и функционирования исполнительных органов, используемых форм и методов управления, публично-служебные отношения, использование правовых средств обеспечения законности управления позволяют говорить о схожих административно-правовых характеристиках, регулируемых административным и муниципальным правом отношений³.

Муниципальное право тесно взаимодействует с административным правом. Органы и иные субъекты местного самоуправления в соответствии с законодательством обладают *административной правосубъектностью*. Так, в соответствии с изменениями, внесен-

¹ Васильев В.И. Местное самоуправление. – М., 1999. – С. 23.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 58.

³ См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. – М., 2002. – С. 210.

ными в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, органы местного самоуправления могут быть наделены законом субъекта РФ возможностью создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ. Например, в соответствии со ст. 2.1 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности, к числу органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесены комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных районах, городских округах Волгоградской области и районах городского округа город-герой Волгоград (муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), а согласно ч. 4 ст. 2.9 кодекса к числу должностных лиц, которым предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, кодекс относит должностных лиц органов местного самоуправления¹. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В отдельных сферах государственного управления органы государственной и муниципальной власти могут осуществлять совместную деятельность, в том числе реализуя различного рода государственные программы. Подобного рода отношения одновременно будут регулироваться и нормами муниципального права, и нормами административного права. Взаимодействие двух этих отраслей проявляется также при регулировании института муниципальной службы и иных вопросов.

Можно выделить три группы организационно-правовых форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление в России.

1. Формы непосредственной муниципальной демократии (формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления), реализуемые путем прямого волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в пределах границ муниципальных образований. К ним относятся местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, голосование по отзыву депутата,

¹ Закон Волгоградской области от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности» // Волгоградская правда от 18 июня 2008 г. № 105.

члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. При непосредственном осуществлении населением местного самоуправления принятое решение носит **обязательный характер**.

2. *Инициативные и иные формы участия населения в местном самоуправлении.* В эту группу организационно-правовых форм входят: территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, правотворческая инициатива граждан, конференция граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, опрос граждан и др. Решения, принятые посредством форм участия населения в местном самоуправлении, для органов власти носят **рекомендательный характер**. Согласно ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности. Идея самоуправления не должна предполагать возложение на граждан обязанности участвовать в решении дел муниципального образования, как это имеет место в некоторых странах¹, она должна заключаться в доступности для всякого жителя в любое время вступить в процесс социального управления и выйти из него, «только добровольное, осознанное, основанное на личной заинтересованности участие гражданина в деятельности по решению вопросов местного значения может дать положительный эффект»².

3. *Формы представительной муниципальной демократии*, т.е. осуществление муниципальной власти *через органы местного самоуправления*, которые организуют повседневную работу по реализации функций местного самоуправления в муниципальных образованиях.

Способы реализации административно-правового статуса граждан рассматриваются в иных главах учебника, в данной главе основ-

¹ В некоторых землях Германии предусмотрено право муниципального совета наложить денежный штраф на гражданина, отказавшегося от работы в органах местного самоуправления на общественных началах (см.: Местное самоуправление в Германии (на примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). – М., 1996. – С. 73).

² Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М., 2006. – С. 211.

ное внимание сконцентрировано именно на органах местного самоуправления как участниках административно-правовых отношений.

В настоящий момент органы местного самоуправления являются одним из основных элементов системы местного самоуправления, осуществляющих повседневную деятельность по реализации функций местного самоуправления. Именно они от имени муниципального образования самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ органами местного самоуправления являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Как отмечалось в одном из Постановлений Конституционного Суда РФ Конституция РФ и федеральные законы, развивая положения Европейской хартии местного самоуправления, закрепили более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления¹.

При наличии общих с органами государственной власти признаков органы местного самоуправления обладают своей спецификой. Во-первых, помимо изначальной воли государства, муниципальные органы создаются по воле населения муниципального образования. Во-вторых, муниципальные органы формируются исключительно населением муниципального образования и (или) представительными органами муниципального образования. В-третьих, при реализации своих функций они должны не только учитывать государственные интересы, но и сочетать их с местными интересами, представлять эти местные интересы в отношениях с другими субъектами права. Для этого они органы местной власти должны обладать определенной самостоятельностью, позволяющей по своему усмотрению использовать имеющиеся средства и полномочия властного характера. Одно-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

временно эти органы должны действовать в рамках единой государственной политики.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Причем, наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления¹.

В каждом муниципальном образовании действует своя система органов местного самоуправления, в рамках которой распределение функций может различаться, но в общих чертах (исходя из заданности этой системы федеральным законодателем) функции конкретных органов в различных муниципальных образованиях схожи.

Центральное место в системе органов местного самоуправления принадлежит представительному органу – выборному органу местного самоуправления, обладающему правом представлять интересы населения и принимать от его имени общеобязательные решения, действующие на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с законом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В соответствии с уставом муниципального образования он может быть избран как непосредственно населением на муниципальных выборах, так и представительным органом муниципального образования из своего состава. В первом случае глава муниципального образования

¹ Статус избирательной комиссии муниципального образования закреплен в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 8.03.2011).

либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию. Если глава муниципального образования избирается представительным органом, он является его председателем представительного органа муниципального образования. Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации¹.

Деятельность главы муниципального образования тесно связана с деятельностью исполнительного аппарата местного самоуправления. Создание исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления по новому закону является обязательным. Формирование исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления обусловлено объективными потребностями управления общественной системой на муниципальном уровне. Имея разные наименования, структуру, порядок формирования, они выполняют одну и ту же общую функцию: обеспечивают исполнение решений населения, представительного органа местного самоуправления, а также реализацию действующего законодательства РФ.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации. Главой местной администрации является либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Вопрос функционирования контрольно-счетных органов получил специальное правовое регулирование в федеральном законе от 7 фев-

¹ Указанные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

раля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В соответствии с ч. 2 ст. 3 указанного закона контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Следует отметить, что приведенная норма не согласуется с ч. 2 ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой контрольный орган муниципального образования может быть сформирован на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ наличие контрольного органа муниципального образования не является обязательным.

Данный орган создается в целях осуществления контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Не являясь частью системы органов государственной власти, органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством могут вступать в многочисленные административно-правовые отношения.

К числу наиболее типичных из них относятся:

- отношения *при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;*
- *осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления;*
- *участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании конкурсной комиссии для назначения главы местной администрации по контракту;*
- отношения *при привлечении органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством;*
- отношения по поводу *временного осуществления органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления.*

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным указанным федеральным законом к вопросам местного значения.

В этом случае органы местного самоуправления выступают одновременно в качестве как управляемых, так и управляющих субъектов. Управляемыми они будут по отношению к государству (Российской Федерации) или к государствов подобным образованиям (субъектам Российской Федерации), управляющими - в отношении тех субъектов, на которых направлено применение переданных отдельных государственных полномочий. Как отмечает Г.В. Костикова, «через понятие «отдельные государственные полномочия» определяется возможность привлечения местного самоуправления к управлению государственными делами»¹.

На места могут передаваться только те отдельные государственные полномочия, которые не составляют исключительную компетенцию органов государственной власти. Передаваемые государственные полномочия могут осуществляться органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ. Соответственно, по общему правилу, органы местного самоуправления других видов муниципальных образований (городских и сельских поселений и внутригородских территорий двух городов федерального значения) не могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на определенный срок или на неограниченный период. Финансирование указанных полномочий может осуществляться только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные ресурсы только в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

¹ См.: Костикова Г.В. Разграничение компетенции и взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2.

В отличие от ранее действовавшего закона 1995 г., Федеральный закон № 131-ФЗ установил конкретные требования к условиям передачи отдельных государственных полномочий органам муниципальной власти, в числе которых необходимость указания вида и наименования муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями, конкретный перечень прав и обязанностей органов муниципальной и государственной власти, порядок финансирования.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

За счет наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями их компетенция может быть существенным образом расширена. Особенно это расширение будет ощутимо влиять на объем компетенции органов местного самоуправления в тех муниципальных образованиях, где отсутствуют соответствующие территориальные органы государственной власти. Например, согласно ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и воинской службе» полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты, передаются органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов. Данная норма предусматривает достаточно широкий круг прав, обязанностей и полномочий органов местного самоуправления тех муниципальных образований, в которых отсутствуют военные комиссариаты, и значительно расширяют компетенционный блок этих органов. Органы местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых отсутствуют органы записи актов гражданского состояния, могут наделяться полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния¹.

Наделение отдельными государственными полномочиями может

¹ Ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»; См.: Закон Волгоградской области от 12 декабря 2005 г. № 1140-ОД «О делегировании органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственных полномочий на регистрацию актов гражданского состояния».

происходить не только в связи с отсутствием территориальных органов государственной власти специальной компетенции. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона Астраханской области 26 декабря 2005 г. № 85/2005-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области отдельными государственными полномочиями Астраханской области» органы местного самоуправления муниципальных районов Астраханской области наделяются отдельными государственными полномочиями Астраханской области по реализации мероприятий по поддержке сельскохозяйственного производства¹. В Ставропольском крае действуют соответствующие законы, наделяющие органы местного самоуправления края отдельными государственными полномочиями в области социальной защиты населения, образования, архивного дела, физической культуры и спорта, сельского хозяйства, в сфере оказания специализированной медицинской помощи². Перечень сфер, в которых происходит подобное наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в целом в различных субъектах совпадает³, не исключая региональной специфики⁴.

Объем правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями различен в субъектах Российской Федерации. Так, например, в Красноярском крае принято 36 таких законов, в Новгородской области и Камчатском крае - по 23 закона. Обширная практика принятия соответствующих законов существует также в Республике Алтай, Республике Саха (Якутия), Красноярском крае, Новгородской области, Ямало-Ненецком автономном округе и др. В то же время, например, в

¹ http://karta.irex-dialog.ru/south/astraha№_8zako№85-2005.

² <http://www.dumask.ru/municipal/1/005/01/>.

³ См., например: Закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 372-ЗС «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ростовской области в сфере сельского хозяйства»; Закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 373-ЗС «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан»; Закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 375-ЗС «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ростовской области по содержанию архивных учреждений».

⁴ Закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 374-ЗС «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции».

Республике Карелия принят только один такой Закон¹, это же относится к Ивановской и Белгородской областям. В ряде субъектов Федерации вообще отсутствует законодательная практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (Республика Северная Осетия - Алания, Ингушская и Чеченская Республики, Архангельская и Свердловская области). Таким образом, налицо явные диспропорции в определении объема передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в различных субъектах Федерации.²

В федеральных законах и законах субъектов РФ, регулирующих отношения в различных сферах публичного управления, по-разному определяется субъект компетенции. В качестве субъекта компетенции законы упоминают муниципальное образование, местное самоуправление, но в большинстве законов в качестве субъекта компетенции называются органы местного самоуправления **без уточнения вида и статуса этих органов**, поскольку федеральные законы и законы субъектов федерации не могут указывать конкретный вид органа местного самоуправления, которому эти полномочия адресованы.

Компетенция конкретных органов местного самоуправления закрепляется в уставе муниципального образования. Она определяется федеральными и региональными законами и служит, таким образом, основой для закрепления полномочий каждого конкретного органа местного самоуправления.

Практика договорного определения компетенции органов местного самоуправления в настоящий момент невелика. Примерами могут послужить Нижегородская область, в которой на основе постановлений губернатора утверждаются формы типовых соглашений областной администрации с органами местного самоуправления о взаимодействии и социально-экономическом сотрудничестве в вопросах улучшения экологической безопасности³, а также Волгоградская об-

¹ Закон Республики Карелия от 26 декабря 2005 г. № 950-ЗРК (в ред. от 6 октября 2008 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями Республики Карелия по регулированию цен (тарифов) на отдельные виды продукции, товаров и услуг» // Собрание законодательства РК. 2005. № 12 (часть I).

² Нанба С.Б. Правовое регулирование наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Журнал российского права. 2009. № 11.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 196.

ласть, где было заключено соглашение между Комитетом по охране окружающей среды Администрации Волгоградской области и Администрацией Быковского района Волгоградской области¹. Вместе с тем, такое определение компетенции органов местного самоуправления представляется одним из приоритетных направлений. Заключение таких договоров позволяет в большей степени учитывать местные интересы и особенности.

Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

В случаях и порядке, установленных федеральным и региональным законодательством, органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается *осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий*. Это могут быть отношения по осуществлению государственной регистрации в органах юстиции устава муниципального образования, государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и др.

В соответствии с ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ *при формировании конкурсной комиссии* в муниципальном районе (городском округе), внутригородском муниципальном образовании города федерального значения одна треть ее членов назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В случае привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством органы местного самоуправления выступают исключительно как управляемая

¹ См.: Соглашение между Комитетом по охране окружающей среды Администрации Волгоградской области и Администрацией Быковского района Волгоградской области от 5 марта 2002 г.

сторона. При этом следует иметь в виду, что отношения *административно-правового характера* могут возникнуть только при привлечении к ответственности главы муниципального образования или главы местной администрации. Ответственность представительного органа местного самоуправления носит исключительно *муниципально-правовой* характер.

В соответствии со ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в двух случаях: 1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда, либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда; 2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. В соответствии с законодательством данное решение может быть обжаловано в судебном порядке.

В соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2009 г.¹ введен новый вид ответственности, которого не было в первоначальной редакции закона - удаление главы муниципального образования в отставку. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель выс-

¹ Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

шего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вправе выступить с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку. Однако, в данном случае будут иметь место не административно-правовые отношения, а исключительно отношения муниципально-правового характера, поскольку принятие окончательного властного решения об ответственности в виде удаления главы муниципального образования в отставку входит в компетенцию представительного органа местного самоуправления. В то же время, закон подразумевает случай, когда такое решение принимается совместно представительным органом местного самоуправления и высшим должностным лицом субъекта РФ. Если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта РФ. При осуществлении такого рода процедуры привлечения к ответственности можно говорить о комплексном характере возникающих при этом отношений – *административно-правовых и муниципально-правовых* одновременно.

Отношения *административно-правового характера* могут возникать и в одном из случаев *временного осуществления органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления*.

Согласно ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ может быть принято решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ от-

дельных полномочий органов местного самоуправления с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Необходимо иметь в виду, что процесс формирования в нашей стране нового уровня публичной власти – местного самоуправления – продолжается, законодательство в этой сфере пока не является безупречным, возникают пробелы и коллизии. Так, например, нет ясности в вопросе о том, как соотносится принцип самостоятельности местного самоуправления с необходимостью установления наименований органов местного самоуправления законом субъекта РФ, с требованием об участии органов государственной власти субъекта РФ в формировании конкурсной комиссии для назначения главы местной администрации по контракту. Далек от завершения процесс разграничения государственной (федеральной и субъектов Федерации) и муниципальной собственности.

Дальнейшее развитие института местного самоуправления приведет к постепенному усложнению и дифференциации задач и функций этого вида публичного управления. Это потребует постоянного совершенствования компетенционных элементов субъектов муниципальной власти, их уточнения и конкретизации, выявления и структуризации их функциональных связей.

При этом необходимо учитывать важнейшие принципы закрепления компетенционных элементов субъектов муниципальной власти. К таковым можно отнести:

1) признание прав и свобод человека и гражданина в качестве определяющих смысл и содержание деятельности субъектов муниципальной власти (ст. 18 Конституции РФ), а, соответственно и их компетенции;

2) признание закона единственной основой деятельности субъектов муниципальной власти, что предполагает сужение дискреционной сферы и большую степень «связанности» компетенции субъектов местного самоуправления¹;

3) соответствие компетенционных элементов реальным социально-экономическим возможностям субъектов муниципальной власти (наличие реальных материально-финансовых, кадровых, организационных и идеологических ресурсов);

4) целесообразность (соответствие задач и функций органа предоставляемым ему правам, обязанностям и полномочиям, а также

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2004. – С. 48.

их реальная необходимость) и своевременность, что предполагает постоянный мониторинг эффективности реализации компетенции субъектов муниципальной власти;

5) достаточность (наличие объема компетенции, необходимого и достаточного для реализации всех функций местного самоуправления и приближения к конечной цели его существования).

Глава 9. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций

§ 1. Понятие, содержание и структура административно-правового статуса хозяйствующих субъектов

Понятие «хозяйствующий субъект» достаточно часто встречается в правовых нормах федеральных законов и иных нормативно-правовых актов¹. Из юридических норм некоторых федеральных законов можно вычлениить дефиницию хозяйствующего субъекта².

Необходимо отметить, что в административном праве нельзя отождествлять термины «хозяйствующий субъект» и «юридическое лицо», «организация» и «юридическое лицо». Действительно, если в гражданских правоотношениях могут участвовать только индивидуальные предприниматели и организации, имеющие статус юридиче-

¹ См., например: ст. ст. 14.31, 14.31.1, 14.32, 19.5, п. 63 ч. 2 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, п. 4 ч. 4 ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ, ст.ст. 3, 7, 16, 20-22 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях», ст. 6 Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», ст. ст. 1, 8-9, 12-15, 17 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и другие.

² Так, нормы пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» определяют понятие хозяйствующего субъекта через понятия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

ского лица, то в административных правоотношениях могут участвовать и организации, не имеющие такого статуса.

Примерно такого же взгляда придерживаются и представители науки гражданского права. Так, по мнению Е.А. Суханова, наличие у какой-либо организации прав (статуса) юридического лица говорит о ее самостоятельности лишь в имущественном обороте, но никак не предопределяет ее самостоятельное или подчиненное положение в других (публично-правовых) отношениях¹.

В соответствии с п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» под хозяйствующим субъектом понимается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Данное легальное определение в большей степени соответствует традиционной концепции административных правоотношений.

В самом общем виде под административно-правовым статусом хозяйствующих субъектов следует понимать комплекс нормативно закрепленных прав и обязанностей индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляемых ими в форме административно-правовых отношений; полномочия по отношению к предпринимателям и организациям органов исполнительной власти; ответственность предпринимателей и организаций за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения.

Таким образом, субъекты, осуществляющие предпринимательскую (хозяйственную) деятельность, подразделяются на индивидуальные и коллективные. Индивидуальные предприниматели относятся к индивидуальным субъектам административного права, а коммерческие и некоммерческие организации – к коллективным.

Структурными элементами административного статуса индивидуальных субъектов являются: административная правоспособность; административная дееспособность, охватывающая и административную деликтоспособность; права и свободы, в том числе права в виде льгот; обязанности, включая установленные в форме ограничений и запретов; гарантии прав и свобод. С.В. Дробязко считает, что в качестве основных направлений реализации административно-правового

¹ Гражданское право. В 4 т. Т. 1: Общая часть (отв. ред. - Е.А. Суханов). – М.: «Волтерс Клувер», 2008. – С. 45.

статуса конкретно индивидуального предпринимателя выступают: государственная регистрация индивидуального предпринимателя в качестве субъекта предпринимательской деятельности; лицензирование различных видов деятельности индивидуального предпринимателя; государственный надзор и контроль за деятельностью последнего в сфере предпринимательства¹.

В содержание административно-правового статуса организации, по мнению авторов учебника под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова, необходимо включать следующие элементы: а) место организации в административно-публичной сфере, в том числе подведомственность (подчиненность) ее конкретному органу исполнительной власти либо иной вид юридической связи с органами исполнительной власти; б) предмет, виды и сфера деятельности организации; в) цели создания и деятельности организации; г) задачи, решаемые организацией в административно-публичной сфере; д) функции, выполняемые организацией в административно-публичной сфере; е) общие и (или) специальные административные права (полномочия) и обязанности организации в административно-публичной сфере, их ограничения; ж) юридическая (административная и иная публично-правовая) общая или специальная ответственность организации за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения².

На наш взгляд, приведенный перечень элементов не в полной мере отражает организационно-структурный компонент административно-правового статуса организации, в который входит нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации организации, установление и изменение ее организационной структуры, формы и методы работы организации и другие.

Содержание прав и обязанностей, характеризующих административно-правовой статус индивидуальных предпринимателей и организаций-юридических лиц (касающиеся образования, государственной регистрации, лицензирования указных субъектов, осуществления государственного контроля (надзора) за их деятельно-

¹ Дробязко С.В. Административно-правовой статус индивидуального предпринимателя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 10.

² Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 3-е изд., переб. и доп. – М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 113.

стью), содержатся в соответствующих положениях Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», других законов и подзаконных актов.

§ 2. Организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов и особенности их административно-правового статуса

Существует определенная сложность в системном уяснении всего многообразия организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов. В известном смысле это обусловлено тем, что одни ученые-административисты строят классификацию исходя из целей деятельности организации (коммерческие и некоммерческие), другие – исходя из рода деятельности организации (предприятия и учреждения), третьи – исходя из вида собственности организации (государственные, муниципальные, частные).

Таким образом, однозначный и общепризнанный подход к классификации хозяйствующих организаций отсутствует.

На наш взгляд, стоит обратиться к малоизвестному административно-правовой литературе нормативному акту – Общероссийскому классификатору организационно-правовых форм ОК 028-99 (ОКОПФ), утв. Постановлением Госстандарта РФ от 30 марта 1999 г. № 97 (с последующими изменениями)¹.

Приведем основные дефиниции из ОКОПФ: а) хозяйствующие субъекты – любые юридические лица, а также организации, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, и индивидуальные предприниматели; б) организационно-правовая форма – способ закрепления и использования имущества хозяйству-

¹ Общероссийский классификатор организационно-правовых форм ОК 028-99 (ОКОПФ), утв. Постановлением Госстандарта РФ от 30 марта 1999 г. № 97 (с изменениями № 1/99, 2/2001, 3/2007, 4/2007) // ИПК Издательство стандартов, 1999 г., ИУС «Государственные стандарты», 2004, № 8.

ющим субъектом и вытекающие из этого его правовое положение и цели предпринимательской деятельности.

В ОКОПФ выделены четыре основные классификационные группировки и определен состав относящихся к ним позиций.

I. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями: хозяйственные товарищества и общества (полные товарищества, товарищества на вере, общества с ограниченной ответственность¹, общества с дополнительной ответственность, акционерные общества (открытые и закрытые)², производственные кооперативы³, крестьянские (фермерские) хозяйства⁴, унитарные предприятия (основанные на праве хозяйственного ведения и основанные на праве оперативного управления))⁵.

II. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями: частные, бюджетные, автономные учреждения, потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), общественные движения, фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы), объединение крестьянских (фермерских) хозяйств, территориальные общественные самоуправления, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества, государственные корпорации, прочие некоммерческие организации (к примеру, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций).

III. Организации без прав юридического лица: паевые инвестиционные фонды, простые товарищества, представительства и филиа-

¹ См. Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

² См. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

³ См. Федеральный закон от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах».

⁴ См. ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»: «Крестьянские (фермерские) хозяйства, которые созданы как юридические лица в соответствии с Законом РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», вправе сохранить статус юридического лица на период до 1 января 2013 года».

⁵ См. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

лы, индивидуальные предприниматели, крестьянские (фермерские) хозяйства, иные неюридические лица.

IV. Индивидуальные предприниматели – граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и прошедшие государственную регистрацию в этом качестве, а также частные нотариусы, частные охранники, частные детективы.

Безусловно, с точки зрения административно-правового статуса хозяйствующих субъектов, подобная классификация имеет некоторые недостатки. К примеру, незарегистрированное общественное объединение не приобретает статуса юридического лица, но является субъектом административного права (при этом такие общественные объединения почему-то не учитываются в третьем разделе – среди организаций без прав юридического лица). Есть и другие недостатки. Скажем, с 1 января 2007 года частные нотариусы не относятся статьей 11 НК РФ к индивидуальным предпринимателям, не являются ими и частные охранники. Однако такая классификация хозяйствующих субъектов (с учетом вышеуказанного дополнения третьего раздела), на наш взгляд, может быть принята за основу¹.

В силу ограниченного объема параграфа становимся на особенностях административно-правового статуса только одного из видов коммерческих организаций – унитарных предприятий.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

По мнению М.А. Дрыги, административно-правовой статус унитарного предприятия представляет собой образованную целевым, структурно-организационным и компетенционным блоками совокупность нормативно закрепленных прав и обязанностей, осуществляемых унитарным предприятием в форме административно-правовых

¹ См. также Приказ Федеральной службы государственной статистики от 5 августа 2005 года № 122 «Об утверждении Положения о Статистическом регистре хозяйствующих субъектов».

отношений, опосредующих реализацию публичного интереса в экономической сфере¹.

Раскроем содержание целевого и частично структурно-организационного блока. Государственное или муниципальное предприятие может быть создано в случае: а) необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации; б) необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач, а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства; в) необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий; г) необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации; д) необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации; е) необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

§ 3. Особенности административно-правового статуса субъектов частной детективной и охранной деятельности

Правовую основу частной детективной и охранной деятельности составляют: Конституция РФ; Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» (далее – Закон № 2487-1); Гражданский кодекс РФ²; Уголовный кодекс РФ; Ко-

¹ Дрыга М.А. Административно-правовой статус государственных унитарных предприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2005. – С. 8-9.

² Определяет правовое положение юридических лиц, в частности коммерческих организаций, к которым относятся частные детективные и охранные фирмы, регулирует договорные отношения между сторонами, которые возникают по поводу данного вида деятельности, в частности заключение договоров на оказание соответствующих услуг.

декс РФ об административных правонарушениях; другие законы и правовые акты РФ¹.

Законом № 2487-1 частная детективная и охранная деятельность определена как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов их клиентов.

Закон № 2487-1 исходя из особого характера частной детективной и охранной деятельности (ст. 3) наделяет осуществляющих ее лиц специальным правовым статусом, отличным от правового статуса работников правоохранительных органов (ст. 1) и включающим соответствующие права и обязанности (ст. 5, ст. 16 - 18), ограничения некоторых прав (ч. 2 ст. 4, ч. 5 ст. 11), а также гарантии социальной и правовой защиты (ст. 19).

Для признания гражданина частным детективом необходимы четыре условия: наличие российского гражданства, регистрация в качестве индивидуального предпринимателя, наличие лицензии на частную сыскную деятельность, выполнение услуг, перечисленных в ч. 2 ст. 3 Закона № 2487-1.

Правом на приобретение статуса частного охранника обладают граждане, прошедшие профессиональную подготовку, сдавшие квалификационный экзамен и получившие соответствующее удостове-

¹ См.: Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности»; Постановление Правительства РФ от 24.02.2010 г. № 82 «Об утверждении правил предоставления права учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной»; Постановление Правительства РФ от 21.07.1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ»; Постановление Правительства РФ от 14.08.1992 г. № 587 «Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности»; Приказ МВД России от 12.04.1999 г. № 288, утвердивший Инструкцию по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ; Приказ МВД России от 31.12.1999 г. № 1105 «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью»; Приказ МВД России от 2.12.1992 г. № 442 «О некоторых мерах по обеспечению исполнения органами внутренних дел законодательства о частной детективной и охранной деятельности».

рение частного охранника (ст. 11.1 Закона № 2487-1). Частный охранник работает по трудовому договору с охранной организацией, и его трудовая деятельность регулируется трудовым законодательством и Законом № 2487-1.

Частные детективы имеют право на устный опрос граждан и должностных лиц (с их согласия), наведение справок, изучение предметов и документов (с письменного согласия их владельцев), внешний осмотр строений, помещений и других объектов, наблюдение для получения необходимой информации, использование видео- и аудио-записи, кино- и фотосъемки, технических и иных средств. Они обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации в части защиты информации, затрагивающей личную жизнь и имущество граждан.

Частные охранники имеют право применять специальные средства и огнестрельное оружие только в случаях и в порядке, предусмотренных Законом № 2487-1.

Федеральный закон № 272-ФЗ от 22 декабря 2008 года внес существенные изменения в требования к организационно-правовой форме охранной организации и ее учредителям. Единственной организационно-правовой формой частной охранной организации с 1 января 2010 года может быть только общество с ограниченной ответственностью (до этого частные охранные предприятия (ЧОПы) могли создаваться в иной организационно-правовой форме, например, закрытых акционерных обществ).

Уставный капитал частной охранной организации не может быть менее 100 000 рублей, а для охранных организаций, оказывающих услуги по вооруженной охране имущества, уставный капитал не может быть менее 250 000 тысяч рублей.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на частную охранную и частную детективную (сыскную) деятельность. Вопросы лицензирования этих видов деятельности урегулированы другими нормативно-правовыми актами¹.

¹ См.: Положение о лицензировании негосударственной (частной) сыскной деятельности (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2002 г. № 600), Инструкция об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации (утв. приказом МВД России от 19 июня 2006 г. № 447).

Предоставление лицензий на осуществление частной детективной и охранной деятельности производится органами внутренних дел. Лицензии предоставляются сроком на пять лет, и действуют на всей территории РФ.

Лицензия позволяет частному детективу и частному охраннику, работающему в частной охранной организации, заниматься деятельностью по оказанию семи видов сыскных услуг и семи видов охранных услуг, перечисленных в ст. 3 Закона № 2487-1.

Частные детективы и охранные организации обязаны заключать с клиентами договоры на оказание сыскных и охранных услуг в письменной форме.

Законодательно установлен ряд ограничений на лиц, занимающихся частной охранной и детективной деятельностью: на граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется; граждане, занимающиеся частной детективной деятельностью, не вправе осуществлять оперативно-розыскные действия, отнесенные законом к исключительной компетенции органов дознания; охранникам запрещается использовать методы сыска и др.

Контроль за соблюдением лицензионных требований и условий частной детективной и охранной деятельности осуществляют органы МВД России.

Административно-правовая и уголовно-правовая ответственность за нарушение законодательства о частной детективной и охранной деятельности установлена ст. 20.16 КоАП РФ «Незаконная частная детективная и охранный деятельность» и ст. 203 УК РФ «Превышение полномочий частным детективом или работником частной охранной организации, имеющим удостоверение частного охранника, при выполнении ими своих должностных обязанностей».

§ 4. Особенности административно-правового статуса некоммерческих организаций

Основу административно-правового статуса некоммерческих организаций составляет, прежде всего, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (конкретизирует соответствующие положения ГК РФ, определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации

некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления), а также другие федеральные законы¹ и подзаконные нормативные правовые акты².

Согласно закону, некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

¹ См. например: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»; Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»; Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»; Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

² См. например: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»; Перечень видов платной деятельности, которую вправе осуществлять некоммерческая организация - собственник целевого капитала, за исключением специализированной организации, утв. распоряжением Правительства РФ от 13 сентября 2007 г. № 1227-р; Приказ Минюста РФ от 1 августа 2008 г. № 161 «Об утверждении формы свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации»; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26 февраля 2009 г. № 79н «Об утверждении Правил предоставления в 2009 году из федерального бюджета субсидий отдельным общественным организациям и иным некоммерческим объединениям»; Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 19 февраля 2008 г. № 30 «О Типовом уставе аккредитованной организации по управлению правами на коллективной основе».

Необходимо обратить внимание, что законодатель не исключает возможности осуществления некоммерческими организациями предпринимательской деятельности, однако предполагает для ее осуществления ряд условий: она не должна осуществляться в качестве основной деятельности; она должна служить достижению целей, ради которых создана организация, и соответствовать им.

Некоммерческая организация считается созданной как юридическое лицо с момента ее государственной регистрации в установленном законом порядке, имеет в собственности или в оперативном управлении обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Некоммерческая организация должна иметь самостоятельный баланс или смету.

Некоммерческая организация может создавать филиалы и открывать представительства на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений)¹, общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, государственных корпораций, государственных компаний, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

В настоящее время федеральными законами дополнительно предусмотрены, в частности, следующие формы некоммерческих организаций: садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество²; товарищество собственников жилья³, объедине-

¹ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

² См.: Ст. 6 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

³ См.: Ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.

ние работодателей¹, нотариальная палата², торгово-промышленная палата³, автономное учреждение⁴, саморегулируемая организация⁵.

Следует отметить, что автономная некоммерческая организация и автономное учреждение – разные организационно-правовые формы. По признаку формирования учредителями имущественной базы автономная некоммерческая организация схожа с автономным учреждением, но отличие заключается в том, что автономной некоммерческой организации имущество передается в собственность, а автономному учреждению – на праве оперативного управления.

Что касается особенностей правового положения государственной корпорации, то они устанавливаются законом, предусматривающим ее создание⁶.

Административно-правовой статус некоммерческих организаций выражается, прежде всего, в законодательном закреплении принципов их создания и деятельности, а также основ взаимодействия государства и некоммерческих организаций.

В государственной регистрации некоммерческой организации может быть отказано по следующим основаниям: 1) если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации; 2) если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием; 3) если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан; 4) если необходимые для государственной реги-

¹ См.: Ст. 393 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 197-ФЗ.

² См.: Ст. 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1.

³ См.: Ст. 1 Федерального закона от 7 июля 1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

⁴ См.: Ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁵ См.: Ст. 1 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

⁶ См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»; Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по развитию олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

страции документы, предусмотренные законом, представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в не надлежащий орган; 5) если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем в соответствии с законом.

Учредителями некоммерческой организации в зависимости от ее организационно-правовых форм могут выступать полностью дееспособные граждане или юридические лица. Иностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями (участниками, членами) некоммерческих организаций, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами. Число учредителей некоммерческой организации не ограничено, если иное не установлено федеральным законом.

Не может быть учредителем (участником, членом) некоммерческой организации: 1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; 2) организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном законом порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организаций или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организаций или лица; 3) общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности»; 4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.

Некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Российской Федерации и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами. Отдельные виды деятельности могут осуществляться некоммерческими организациями только на основании специальных разрешений (лицензий). Перечень этих видов деятельности определяется законом. Некоммерческая организация может

осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика. Законодательством Российской Федерации могут устанавливаться ограничения на предпринимательскую деятельность некоммерческих организаций отдельных видов.

Законом определены вопросы контроля за деятельностью некоммерческой организации. Так, некоммерческая организация предоставляет информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством и учредительными документами некоммерческой организации. Размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны.

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, и контроля за их деятельностью, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.26, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 КоАП РФ.

§ 5. Понятие и виды общественных объединений, их права и обязанности

Право граждан на объединение закреплено в ст. 30 Конституции РФ, где сказано, что «каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется».

Административно-правовое положение общественных объединений определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» и другими федеральными законами¹.

На основании ст. 5 Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» 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.

В соответствии с названным федеральным законом общественные объединения могут создаваться одной из следующих организационно-правовых форм:

1) общественная организация (например, организации различных категорий инвалидов, женская организация и т.д.) – основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан;

2) общественное движение – состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения;

3) общественный фонд (например, фонд помощи беженцам, Чернобыль-фонд, Горбачев-фонд, фонд культуры и т.д.) – не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается

¹ См.: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 98-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»; Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели;

4) общественное учреждение – является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения;

5) орган общественной самодеятельности (например, совет общестственности (общественного самоуправления) городских микрорайонов; домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты; добровольная народная дружина (ДНД); товарищеский суд; родительский комитет школы; совет при поликлинике; библиотечный совет) – не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

б) политическая партия (см. определение политической партии в § 6 данной главы).

В зависимости от территориальной сферы деятельности все действующие в России общественные объединения подразделяются на следующие виды:

а) общероссийские – действующие на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеющие там свои структурные подразделения (организации, отделения или филиалы и представительства);

б) межрегиональные – действующие на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеющие там свои структурные подразделения (организации, отделения или филиалы и представительства);

в) региональные – действующие в пределах территории одного субъекта Российской Федерации;

г) местные – действующие в пределах территории органа местного самоуправления (муниципального образования).

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица – общественные объединения. При этом членами и участниками мо-

лодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет, а членами и участниками детских общественных объединений граждане, достигшие 8 лет.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

Правовой статус общественных объединений как субъектов административных правоотношений существенно отличается от административно-правового статуса иных коммерческих и некоммерческих организаций¹. Особенности административно-правового статуса общественных объединений сводятся, в частности, к следующему.

1. Общественные объединения подлежат специальной государственной регистрации в органах Федеральной регистрационной службы. В целях приобретения прав юридического лица общественные объединения, кроме того, регистрируются в соответствующих налоговых органах.

2. Общественные объединения в отличие от других организаций наделяются дополнительными правами в административно-публичной сфере, в частности, они вправе иметь собственную символику (флаги, эмблемы, вымпелы и т.п.), участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных законодательством, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и другие публичные мероприятия, учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность, участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти.

3. Общественные объединения в отличие от других организаций несут дополнительные обязанности в административно-публичной сфере, в частности обязанность ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества, ежегодно информировать регистрирующий орган о продолжении своей деятельности, допускать пред-

¹ См., к примеру: Соболева Ю.В. Административно-правовой статус общественных объединений: понятие и структура // Гражданин и право. 2008. № 6. С. 23-37

ставителей регистрирующего органа на проводимые общественным объединением мероприятия, информировать регистрирующий орган об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, исполнять обязанности, связанные с организацией и проведением выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Нормы права, содержащиеся в различных федеральных законах, предусматривают создание общественных объединений конкретными субъектами административного права (например, Героями Социалистического Труда и полными кавалерами ордена Трудовой Славы, инвалидами, адвокатами)¹, а также устанавливают специфические права и обязанности общественных объединений (например, право на льготное налогообложение², право на получение объективной информации от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ею функций о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности³, права общественных объединений в области экологической экспертизы⁴, права общественных объединений на участие в осуществлении общественного контроля за обеспечением прав человека⁵ и на оказание материальной

¹ См.: п. 5 ст. 1.1. Федерального закона от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»; ст. 33 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; ст. 39 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

² См.: ст. 44 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

³ См.: ст. 23 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения».

⁴ См.: ст. 19 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

⁵ См.: ст. 23 Уголовно-исполнительного кодекса РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ.

поддержки местам принудительного содержания¹, право на участие в работе Общественной палаты РФ)², и другие.

В отношении общественных объединений, нарушающих Конституцию и законодательство Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов РФ, регистрирующим органом или соответствующим прокурором может быть применена такая мера административного принуждения, как приостановление деятельности общественных объединений на срок до шести месяцев³. 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 участие в выборах, использовать банковские вклады.

В случаях, перечисленных в ст. 46 Федерального закона «Об общественных объединениях» по решению суда может быть применена такая мера ответственности, как «ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность».

Ответственность общественных и религиозных объединений, иных организаций за осуществление экстремистской деятельности в виде «ликвидации общественного или религиозного объединения» и «приостановления деятельности общественного или религиозного объединения» наступает по основаниям и в порядке, установленных статьями 9 и 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

В качестве мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности общественных или религиозных объединений, в соответствии со статьями 6 и 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» к ним могут применяться «Объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности» и «Вынесение предупреждения обществен-

¹ См.: ст. 23 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

² См.: ст. 10 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации».

³ См.: ст. 42 Федерального закона от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях».

ному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности».

§ 6. Особенности административно-правового статуса политических партий

Одним из видов общественных объединений являются политические партии, основы правового положения которых регулируются Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95 «О политических партиях».

В соответствии п. 1. ст. 3 закона № 95 политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Правоспособность и дееспособность политической партии как юридического лица, а значит, и статус хозяйствующего субъекта, возникают у партии с момента государственной регистрации и прекращаются с момента завершения ее ликвидации.

В соответствии с Федеральным законом № 129 от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации.

Федеральный закон «О политических партиях» говорит о двух путях создания политической партии - на ее учредительном съезде или же путем преобразования в партию общественной организации, общественного движения. Принципиально это не отражается на представляемых на регистрацию документах. Основными документами, предоставляемыми партией для регистрации являются:

а) заявление, подписанное уполномоченными лицами политической партии, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства и контактных телефонов;

б) устав политической партии в двух экземплярах, сброшюрованный, пронумерованный, заверенный уполномоченными лицами политической партии;

в) программа политической партии, заверенная уполномоченными лицами политической партии;

г) заверенные уполномоченными лицами политической партии копии решений учредительного съезда политической партии о создании политической партии, о принятии устава политической партии и о принятии ее программы, о создании региональных отделений политической партии, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов с указанием данных о представительстве делегатов на этом съезде и результатах голосования;

д) документ об уплате государственной пошлины;

е) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа политической партии, по которому осуществляется связь с политической партией;

ж) экземпляр общероссийского периодического печатного издания, в котором опубликованы сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии;

з) заверенные уполномоченными лицами региональных отделений политической партии копии протоколов проведенных более чем в половине субъектов Российской Федерации конференций или общих собраний региональных отделений политической партии с указанием численности членов политической партии в ее региональных отделениях.

Важной особенностью регистрации политической партии является то, что закон запрещает регистрирующему органу оценивать содержание программы по соображениям целесообразности включения в нее тех или иных положений, кроме наличия призывов к экстремистской деятельности и ее поддержки, так же, как и положений националистического толка.

Следует отметить, что для прохождения регистрации, политическая партия должна иметь определенную структуру и необходимо число членов.

В соответствии с законом № 95 политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

а) иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в политической партии должно состоять:

до 1 января 2010 года - не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные

отделения численностью не менее пятисот членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии;

с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года - не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии;

с 1 января 2012 года - не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее ста пятидесяти членов политической партии.

Следует отметить, что в 2001 году для регистрации общероссийской политической партии достаточно было 10 000 членов, затем законодательно порог регистрации политической партии поднимался, с целью укрепления партийной системы и формирования массовых партий.

На данный момент, в законе закреплено постепенное снижение минимальной планки количества членов для регистрации политической партии. По мнению Т.Т. Узунян, увеличение цифрового порога членов политической партии до 50 000 человек спровоцировало целый ряд нарушений, допускаемых при регистрации партий.¹

Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе. 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 Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

¹ Узунян Т.Т. К вопросу о численности политической партии // Конституционное и муниципальное право, 2009, № 22. С. 18-22.

Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии. Структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений. Создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий не допускаются.

Политическая партия вправе:

- а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;
- б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- в) участвовать в выборах и референдумах;
- г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;
- д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;
- е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;
- ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

и) защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

к) устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

л) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

Политическая партия обязана:

а) соблюдать в своей деятельности Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также устав политической партии;

б) ежегодно представлять в уполномоченные органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, о своих структурных подразделениях, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и (или) референдумах, а также копию представляемого в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сводного финансового отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном году;

в) допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями;

г) извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Контроль за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями за-

конодательства Российской Федерации, а также за соответствием деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий, осуществляют уполномоченные органы – Министерство юстиции РФ, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, соответствующая избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, Прокуратура РФ.

§ 7. Особенности административно-правового статуса религиозных объединений

Еще одним специфичным некоммерческим объединением, имеющим особый статус являются религиозные организации. Статья 14 Конституции РФ говорит о том, что Российская Федерация является светским государством: «Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства». Административно-правовой статус религиозных объединений помимо конституционных положений, регулируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125 «О свободе совести и религиозных объединениях» и другими нормативно-правовыми актами.

Религиозным объединением признается добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на ее территории, 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 последователей.

Религиозные объединения могут функционировать в двух формах: религиозная группа и религиозная организация.

В соответствии со ст. 7 закона № 125 религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками.

В соответствии со ст. 8 религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных

лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные. Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста восемнадцати лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций. Централизованная религиозная организация, структуры которой действовали на территории Российской Федерации на законных основаниях на протяжении не менее пятидесяти лет на момент обращения указанной религиозной организации с заявлением о государственной регистрации, вправе использовать в своих наименованиях слова «Россия», «российский» и производные от них.

В Российской Федерации установлен специальный порядок создания религиозных объединений. Согласно упомянутому закону религиозное объединение может быть создано: а) совершеннолетними гражданами; б) в количестве не менее 10 человек; в) имеющих устав и др. учредительные документы, зарегистрированные в Министерстве юстиции России или его органах на местах. С момента регистрации религиозное объединение получает права юридического лица. Устав регистрируется в течение месяца со дня подачи документов.

Отказано в государственной регистрации может быть лишь в следующих основных случаях, если:

- 1) цели и деятельность религиозной организации противоречат законодательству России;
- 2) организация не может быть признана в качестве религиозной;
- 3) устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства.

За религиозными объединениями в России признается право собственности (на здания, сооружения, предметы культа (иконы, свечи, церковную утварь), денежные средства, а также на предприятия, производящие предметы культа или издающие богослужебную литературу).

Законом закреплено право религиозных объединений на совершение религиозных обрядов и церемоний в молитвенных домах и на принадлежащих им территориях, в местах паломничества, на кладбищах, в квартирах и домах граждан. В других местах религиозные обряды и церемонии осуществляются в соответствии с порядком, установленным для проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций, т.е. в уведомительном порядке.

Некоторые особенности административно-правового статуса религиозных организаций:

а) с 1997 г. впервые в законодательном порядке регулируется деятельность иностранных миссионеров. Иностранные религиозные организации обязаны получить сертификат, а он, в свою очередь, выдается по ходатайству российской религиозной организации соответствующего вероисповедания. Для нетрадиционных вероисповеданий – деятельность в России в течение не менее 15 лет;

б) в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» говорится, что создание религиозной организации в воинской части не допускается. В свободное от военной службы время военнослужащие вправе участвовать в богослужениях, иных религиозных ритуалах как частные лица. Аналогично – в МВД, ФСБ, и в других «силовых» структурах.

Религиозные объединения могут быть ликвидированы по решению их учредителей или суда. Основаниями для ликвидации религиозного объединения являются:

1) действия, представляющие угрозу для общественной безопасности;

2) действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя России;

3) принуждение к разрушению семьи;

4) посягательства на личность, права и свободы граждан: нанесение ущерба их нравственности и здоровью, воспрепятствование получению обязательного образования, склонение к самоубийству или отказу от получения медицинской помощи, принуждение к отчуждению имущества в пользу религиозного объединения;

5) побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом обязанностей.

Надзор за исполнением законодательства о свободе совести и религиозных объединений осуществляют органы прокуратуры.

Контроль за соблюдением уставов религиозных объединений (относительно целей и порядка деятельности) осуществляет зарегистрировавший религиозное объединение орган Министерства юстиции России.

МВД обеспечивает общественный порядок и безопасность при проведении мероприятий религиозного характера, при социальных конфликтах на религиозной основе. Законодательство об оперативно-розыскной деятельности запрещает привлекать священнослужителя к конфиденциальному сотрудничеству.

Раздел 3. Административно-правовые формы и методы государственного управления

Глава 10. Понятие и виды административно-правовых форм государственного управления

§ 1. Понятие и классификация форм государственного управления

Государственное управление осуществляется в различных формах, многообразии которых обусловлено задачами, стоящими перед органами государственной власти. Использование тех или иных форм государственного управления зависит от содержания деятельности, компетенции, круга решаемых задач конкретного органа.

Форма государственного управления – это внешнее выражение деятельности органа исполнительной власти (должностного лица) в пределах его компетенции, направленное на реализацию функций государственного управления.

В административно-правовой науке наряду с термином «формы государственного управления» используются такие понятия, как «формы управленческих действий», «формы осуществления исполнительной власти», «формы реализации компетенции субъектами административного права». В ряде работ в определение указанного понятия включают такие черты, как «оформленность поведения» органа управления, «наличие последствий управляющего воздействия». Тем не менее, дополнительные признаки, характеризующие государственное управление, существенно не влияют на понимание его форм. Несмотря на разнообразие терминов, используемых для обозначения рассматриваемой категории, следует констатировать, что содержательно они подразумевают именно внешнее выражение деятельности властного субъекта административного права в ходе осуществления его компетенции.

В учебной литературе представлены различные классификации форм государственного управления. Подробно рассмотрим наиболее существенные из них.

Одной из общепризнанных классификаций является разделение форм государственного управления на две большие группы: **правовые** и **неправовые**. Фактическим основанием такой классификации

является наличие или отсутствие непосредственных правовых последствий в результате деятельности уполномоченных органов.

Под **правовыми формами** следует понимать юридически оформленные действия субъекта исполнительной власти, осуществляемые в пределах его компетенции, выражающие государственно-властное волеизъявление данного субъекта и вызывающие определенные юридические последствия.

Основными признаками правовых форм являются: 1) четкая и полная их правовая регламентация в нормативно-правовых актах; 2) наличие определенных юридических последствий; 3) направленность на реализацию государственно-властных полномочий, составляющих содержание исполнительной власти.

Назначение **неправовых форм** государственного управления – обеспечивать необходимые условия для эффективного осуществления функций исполнительной власти. Они имеют вспомогательный, обслуживающий характер по отношению к деятельности исполнительной власти. Правовая регламентация неправовых форм осуществляется лишь в общем, и их использование непосредственно не влечет за собой юридических последствий.

Правовые формы государственного управления подразделяются на различные виды, которые отличаются по своему содержанию, кругу решаемых задач при осуществлении функций органов исполнительной власти (властного субъекта административного права). Т. е. реализация функций государственного управления зависит от ряда условий, в которых осуществляется деятельность конкретного органа власти.

Правовые формы государственного управления классифицируются по содержанию, способу выражения¹. Особое место среди правовых форм государственного управления занимают заключение административных договоров и совершение иных юридически значимых действий, которые подробно будут рассмотрены в § 2 данной главы.

По содержанию правовые формы государственного управления можно подразделить на два вида:

¹Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: Учебник. Изд. 4-е / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2002. – С. 176.

1. Правотворческая (правоустановительная);

2. Правоприменительная.

Существование **правотворческой формы** обусловлено необходимостью оптимальной и конкретизированной правовой регламентации управленческих отношений. Органы исполнительной власти являются субъектами правотворчества в пределах своей компетенции, что предполагает разработку правовых норм, их оптимизацию, изменение и дополнение либо отмену. Конечным итогом этого процесса является издание нормативно-правовых актов управления.

Важно отметить, что правотворчество в сфере государственного управления является подзаконной деятельностью. Законодательная деятельность представительных (законодательных) органов власти заключается в создании законов, закладывающих фундаментальные основы регулирования общественных отношений в той или иной сфере. Правотворчество органов исполнительной власти является по статусу подчиненной деятельностью, поскольку осуществляется на основании и во исполнение законов. Оно выступает в качестве необходимого промежуточного звена между законодательной деятельностью представительных органов и правоприменительной деятельностью органов исполнительной власти.

В настоящее время в практику законодательного процесса вносятся соответствующие коррективы. В частности, реализуется концепция преодоления «разрыва» между законодательным правотворчеством и правотворчеством органов исполнительной власти. Одним из направлений совершенствования правотворческой деятельности является пакетный метод разработки и принятия проектов законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов. Должны быть исключены ситуации, при которых между принятием закона и подзаконных актов, подготовленных для конкретной реализации этого закона, проходит длительный период времени. При внесении законопроекта последовательно реализуется концепция по нормативному сопровождению базового документа.

Например, 1 марта 2011 г., в день вступления в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О полиции" были подписаны Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 251 "О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации", Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 252 "О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации", Указ Президента Россий-

ской Федерации от 1 марта 2011 г. № 253 "Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Федеральной миграционной службе, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий", Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" и Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 "Вопросы организации полиции".

Фактически в данном случае был реализован вышеуказанный пакетный метод разработки и принятия нормативно-правовых актов. Разрыв во времени между управляющим воздействием одного правового акта и другими правовыми актами сведен до минимума.

Правотворчество как процесс состоит из ряда этапов¹:

- решение органа управления (должностного лица) об издании нормативно-правового акта;
- подготовка проекта нормативно-правового акта;
- представление проекта для обсуждения;
- устранение недостатков и доработка, согласование (факультативная стадия);
- внесение проекта в правотворческий орган, обсуждение проекта в правотворческом органе (факультативная стадия);
- принятие или утверждение проекта;
- государственная регистрация нормативно-правового акта управления;
- издание нормативно-правового акта управления.

В современный период отдельным этапом издания нормативно-правового акта является проведение антикоррупционной экспертизы. Правовой основой этой самостоятельной стадии являются Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об анти-

¹В рамках данной главы мы не будем подробно рассматривать каждый из перечисленных этапов. Тематически это относится к административному процессу. Однако необходимо отметить, что правотворчество как форма государственного управления в наибольшей степени, чем иные формы связано с процедурой, содержание и строгая логическая последовательность которой определяет качество и уровень управляющего воздействия.

коррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Ряд федеральных ведомств во исполнение данных законов издали соответствующие внутренние нормативные акты. Например, приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 19 февраля 2010 г. № 63 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства лесного хозяйства", приказ Федеральной службы по труду и занятости (Роструд) от 17 февраля 2010 г. № 51 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федеральной службы по труду и занятости".

Правоприменительная форма государственного управления представляет собой деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц по реализации правовых предписаний путем принятия управленческого решения в виде индивидуального правового акта, а также совершения действий юридического характера.

Названная форма государственного управления применяется при наложении административного наказания, применении мер принуждения, издании приказа начальника ОВД о поощрении сотрудников и т.п.

В зависимости от характера реализуемых правовых предписаний и решаемых задач выделяют два вида правоприменительной деятельности: **регулятивную** и **правоохранительную**.

Регулятивная разновидность правоприменения имеет место при решении задач организационного характера, оперативного управления, обеспечения прав и законных интересов граждан, государственных органов, учреждений и организаций. Она не связана с разрешением юридических споров, защитой прав граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, служащих в сфере управления.

Правоохранительная, - напротив, связана с охраной урегулированных правовыми нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность. В связи с этим особую роль в реализации задач управления посредством правоохраны играют меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим юридические обязанности и нарушающим юридические запреты.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на:

1. Словесные (письменные и устные);

2. Конклюдентные.

В деятельности органов исполнительной власти преимущественно имеет место *письменная* разновидность правовых форм государственного управления. Нормативно-правовые и правоприменительные акты являются наиболее распространенными способами выражения волеизъявления должностного лица (органа исполнительной власти). Устные, в свою очередь, применяются в процессе текущего оперативного управления в виде приказов, распоряжений, указаний.

Конклюдентная форма предполагает выражение решений управляющего органа посредством использования знаков, жестов, сигналов. С помощью этих способов бессловесной передачи информации осуществляется управленческое воздействие в силу возможности восприятия и уяснения объектами управления однозначного смысла подаваемых команд.

В отличие от правовых форм **неправовые** представляют собой фактические действия, способствующие реализации принятых нормативно-правовых и правоприменительных актов. Главная же их особенность состоит в том, что эти действия непосредственно юридических последствий не влекут.

К неправовым формам управления относятся:

1. Организационно-технические действия;

2. Материально-технические действия.

Организационно-технические действия заключаются в осуществлении мероприятий по кадровой работе, подбору и обучению исполнителей, внедрению передовых и инновационных систем управления. Важным свойством указанной формы является тот факт, что организационные мероприятия связаны именно с текущей, оперативной управленческой деятельностью. К таким действиям можно отнести проверку нижестоящих органов, оказание практической помощи на местах, сбор информации, а также подготовку и проведение различных совещаний, конференций, круглых столов, презентаций.

Среди неправовых форм управления важное место занимают мероприятия, направленные на оптимизацию контакта исполнительной власти с населением. В частности, участие представителей органов власти в заседаниях рабочих групп в составе Общественных палат по наиболее значимым вопросам управления, проведение круглых столов и конференций, информирование населения через СМИ, ведение тематических рубрик или передач.

Из приведенных примеров видно, что подобная деятельность напрямую не создает юридических фактов, не влечет правовых последствий. Тем не менее нельзя недооценивать управляющее воздействие на население посредством проведения названных мероприятий.

Материально-технические действия также непосредственно не связаны с возникновением юридических последствий. К ним относятся такие операции, совершение которых является обязательной предпосылкой для принятия того или иного управленческого решения при осуществлении правоприменительной и правотворческой деятельности (сбор и обработка информации, учет выполненной работы, составление справок, подготовка отчетов, ведение делопроизводства, адресно-справочная работа и т. п.).

Сущность этой формы заключается в обеспечивающей функции, которая подчинена задачам по созданию материальных условий для выполнения правовых и иных задач органа управления.

§ 2. Административный договор и иные юридически значимые действия как формы государственного управления

К числу специфических правовых форм государственного управления относится административно-правовой договор. «Возможность заключения административных договоров является одной из дискуссионных проблем современного административного права. Некоторые авторы признают их наличие, считая их разновидностью горизонтальных административно-правовых отношений, другие полагают, что административных договоров сегодня в чистом виде нет, а есть лишь договоры с отдельными элементами административных, третьи вообще отрицают их существование»¹. Несмотря на различие точек зрения на проблему административных договоров, нельзя не отметить, что процессы, связанные с модернизацией и оптимизацией государственного управления, повышают роль данной формы государственного управления.

Административный договор – это основанное на нормах административного права соглашение, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления, заклю-

¹Административное право. Часть 1: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2005. – С. 156.

чаемое с целью урегулирования отношений управленческого характера.

Характерные черты административного договора:

1. В основе административного договора лежит добровольное согласие его участников, что отличает его от актов государственного управления;

2. Порядок заключения и расторжения административного договора регламентируется нормами административного права;

3. Целью административного договора является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, а его содержанием – управленческие отношения;

4. Одним из участников административного договора всегда выступает субъект государственного управления;¹

5. Заключение и исполнение административного договора контролируется вышестоящими органами государственной власти.

Не следует смешивать административный договор и договор как институт гражданского права. Различность решаемых задач при его заключении, специфичность субъектов заключения административного договора и наличие императивных начал позволяет говорить об административном договоре как самостоятельном виде договора. Споры, связанные с заключением и исполнением административных договоров, разрешаются как в административном, так и в судебном порядке.

Следует отметить, что правовой фундамент возможности административных договоров заложен в Конституции Российской Федерации (например, п. 3 ст. 11 указывает на то, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется посредством федеративных и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий).

На уровне деятельности органов исполнительной власти административные договоры позволяют оперативно и эффективно решать стоящие перед ними задачи. Нередко, административный договор предполагает передачу органом государственной власти отдельных функциональных полномочий независимой организации, имеющей

¹ Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2011. – С. 295.

возможность выполнить определенные действия, работы, оказать услуги. При этом выполнение этих функций не свойственно (или нерационально) для властного субъекта административного права. В основном речь идет о материально-технических, технологических работах, осуществление которых необходимо для реализации властных полномочий субъекта административного права. Это позволяет оптимизировать управленческие и финансовые процессы, избавляя орган государственного управления от постоянного содержания производства, персонала, которые необходимы для достижения целей деятельности этого органа. При этом орган государственного управления контролирует исполнение соглашения.

Классификация административных договоров:

1. Договоры о компетенции.

Данные договоры позволяют разграничивать полномочия, фактически имеет место их делегирование. Указанные договоры могут заключаться в рамках федеративных отношений, при передаче полномочий федеральными органами государственной власти органам субъекта РФ. Правовой основой таких договоров являются Конституция РФ, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Также отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти федерального округа и органами государственной власти края или области.

2. Договоры о сотрудничестве.

Данный вид договоров предполагает паритетность, может заключаться между государственными органами в целях координации действий, повышения эффективности решения стоящих задач. Такие договоры часто заключаются в связи с осуществлением органами исполнительной власти полномочий в области торгово-экономических отношений, развития науки и высоких технологий, здравоохранения и социальной защиты населения, информации.

3. Договоры о поступлении граждан на государственную службу.

Такой договор представляет собой соглашение между государством в лице соответствующего органа и гражданином, поступающим на государственную службу, устанавливает права и обязанности сто-

рон. Например, заключение контракта о поступлении на государственную гражданскую службу в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Имеются иные классификации административных договоров, выделяющие такие виды:

1. Договоры о передаче полномочий;
2. Договоры между органами исполнительной власти о взаимодействии и сотрудничестве при выполнении управленческих функций;
3. Договоры между государственными исполнительными органами и негосударственными структурами в сфере управления государственной собственностью или заключаемые в связи с обеспечением государственных нужд;
4. Договоры исполнительных органов с негосударственными субъектами - физическими лицами по поводу реализации их субъективных прав.¹

В предложенной классификации фактически только третий вид договоров имеет собственную специфику. Данный вид договоров заключается для решения конкретных задач государственного управления в обозначенной сфере деятельности - управление государственной собственностью (обеспечение государственных нужд).

Юридическая основа таких договоров предусмотрена федеральным законодательством. В частности, Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», Постановление Правительства РФ от 5 июня 2007 г. № 350 «Об организации мероприятий по закупке и поставке нефти и нефтепродуктов через товарные биржи» и др.

Другой специфической правовой формой государственного управления являются *иные юридически значимые действия*.

Понятие юридически значимых действий употребляется не только в научных и учебных целях, но также используется в законодательстве и судебной практике. Например, в ст. 333.16 Налогового

¹ См. Административное право России: Курс лекций / К.С. Бельский; под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 381-385.

кодекса РФ прямо говорится о взимании государственной пошлины за совершение *юридически значимых действий*. В Определении Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 326-О-П четко говорится о выдаче водительских документов как о *юридически значимом действии*.

Иные юридически значимые действия - это деятельность по реализации правовых норм субъектами государственного управления в конкретных обстоятельствах и в отношении конкретных лиц без издания административно-правовых актов, непосредственно влияющая на правовое положение невластных субъектов.

Подобные действия в силу указания в законе нередко выступают в качестве необходимого условия для принятия правового акта управления и наступления правовых последствий.

Иные юридически значимые действия могут выражаться в управомочивающих действиях субъекта управления. Например, издание акта о передаче полномочий должностному лицу, расширении компетенции государственного органа. Правовая основа таких действий может быть закреплена в различных правовых актах. Например, в ст. 6.1. Градостроительного кодекса «Передача осуществления полномочий Российской Федерации в области градостроительной деятельности» указывается, что «Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий». Другой пример таких действий – издание соответствующего приказа Министерством финансов РФ о передаче полномочий финансовым органам субъектов Российской Федерации по выдаче государственных жилищных сертификатов и ведению реестра этих сертификатов.

Также к иным юридически значимым действиям относятся государственная регистрация, лицензирование, сертификация, стандартизация, аккредитация. Например, субъектом правоотношений юридическое лицо становится только после государственной регистрации. Другими примерами являются: выдача сертификата качества на товар, выдача лицензии на право заниматься определенной деятельностью.

К этой форме государственного управления относятся действия, удостоверяющие факты, имеющие юридическое значение. Важно от-

метить, что действия органа управления по удостоверению факта могут быть осуществлены только при наличии уже вынесенного правоприменительного решения. Имеется в виду оформление дубликатов, справок, составление актов проверок, инвентаризаций. Иными словами, действия, удостоверяющие факты, имеющие юридическое значение, не сами создают эти факты, а лишь их подтверждают. Тем не менее, необходимость удостоверения этих фактов обусловлена тем, что оно является условием для реализации прав и обязанностей участников правоотношений.

§ 3. Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел

Рассмотренные выше формы государственного управления в полной мере реализуются в непосредственной деятельности органов внутренних дел. Особенности их применения являются четкая регламентация, директивность и императивность.

Деятельность органов внутренних дел направлена на решение широкого круга задач. Поэтому государственное управление в названной сфере характеризуется разнообразием способов воздействия на объекты управления, представляет собой сложную систему. В ней находят выражение различные формы управления.

Так, правовые формы управления в органах внутренних дел включают в себя правотворческую и правоприменительную разновидности, а также заключение административных договоров и совершение иных юридически значимых действий.

Примером правотворческой формы является деятельность Договorno-правового департамента МВД РФ, которая заключается в разработке приказов, инструкций, выполнении иных функций по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел и организации правовой работы. На уровне МВД республик, УВД, ГУВД в пределах компетенции также разрабатываются локальные нормативно-правовые акты. При этом регламентация может относиться как к внутренней организации деятельности конкретного подразделения (внутреннее управление), так и к осуществлению компетенции органа (внешнее управление).

Правоприменение как форма государственного управления в деятельности органов внутренних дел реализуется через выполнение предписаний, содержащихся в соответствующих нормативно-

правовых актах. Например, Приказ МВД России от 13 ноября 2009 г. № 855 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» является примером регулятивной разновидности правоприменительной формы управления.

Правоохранительная форма управления в сфере внутренних дел связана с выполнением контрольной, надзорной и юрисдикционной функций, является средством реализации юридически-властных государственных предписаний. В рамках этой формы применяются меры принуждения к лицам, нарушающим нормы административного права, обеспечивается защита прав и законных интересов граждан и организаций, охрана собственности, общественного порядка и общественной безопасности. Например, осуществление производства по делам об административных правонарушениях, назначение административных наказаний, исполнение административных наказаний.

По способу выражения в практической деятельности органов внутренних дел реализуются как словесная, так и конклюдентная формы управления.

Наиболее распространенной является письменная форма. Она используется при решении вопросов, требующих вынесения правоприменительного акта. Например, постановление о назначении административного наказания. Устная словесная форма может выражаться в устных приказах, указаниях, распоряжениях, командах. Эта форма наиболее часто применяется при решении вопросов повседневного оперативного характера.

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение безопасности дорожного движения (ст. 2 п. 7). Регулирование дорожного движения сотрудником ГИБДД посредством подачи соответствующих сигналов является конклюдентным управляющим воздействием. Данная форма также используется при обеспечении правопорядка во время проведения митингов, массовых акций путем выставления технических заграждений. Указанные заграждения очерчивают границы, в рамках которых допускается свободное передвижение и одновременно устанавливают ограничения по перемещению граждан в определенных направлениях.

Одной из правовых форм государственного управления в сфере

внутренних дел является административный договор. В частности, при заключении контракта о прохождении службы реализуется такой вид административного договора, как «договор о поступлении граждан на государственную службу». В Федеральном законе «О полиции» предусмотрены соответствующие нормы, устанавливающие правовые аспекты заключения контракта (ст. 28 ч. 1 п. 4, ст. 38 ч.ч. 5,6, ст. 40 ч. 1 п.п. 4, 5).

Кроме того, между органами внутренних дел и другими государственными органами могут быть заключены договоры о сотрудничестве для решения задач, связанных с обменом информацией, предоставлением помещений, транспорта, кадровой работой. Примером может служить Договор № 415 от 20 июля 2009 г. «О сотрудничестве ФГОУ ВПО «Калининградский юридический институт МВД России» и Управления внутренних дел по Новгородской области в организации и проведении практики курсантов и слушателей».

Содержанием иных юридически значимых действий в деятельности органов внутренних дел является опосредованное выражение государственно-властных полномочий на основе уже изданных административно-правовых актов. К ним относят: документирование (составление протокола о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; протокол об административном задержании, личного досмотра), регистрационная деятельность (государственная регистрация автотранспортных средств, регистрация граждан по месту жительства и пребывания), лицензионно-разрешительная деятельность (выдача лицензий на хранение и ношение гражданского и служебного оружия, выдача лицензии на изготовление государственных регистрационных знаков).

Таким образом, юридическое значение в данном случае имеют факты, зафиксированные в указанных документах. Юридически значимые действия являются необходимым условием для принятия управленческого решения и наступления правовых последствий.

В деятельности органов внутренних дел широкое применение имеют также и неправовые формы государственного управления.

К организационным действиям относится подготовка кадров, изучение и распространение положительного опыта, разработка методических рекомендаций и оказание практической помощи на местах, инструктажи, проведение совещаний, конференций. Сущность данной формы заключается в оптимизации работы с личным составом подразделений органов внутренних дел, поскольку в ходе этих

организационных действий необходимая управленческая информация доводится до исполнителя наиболее эффективным способом. Применение организационных неправовых форм государственного управления способствует совершенствованию деятельности органов внутренних дел.

Материально-технические действия играют важную роль в получении, обработке, передаче и хранении информации, ведении статистического и оперативного учета. С их помощью производится подготовка справок, обзоров, ориентировок, размножение различных материалов, хранение и оформление документов, ведутся картотеки на определенные категории лиц, осуществляется хозяйственное и техническое обслуживание подразделений и служб органов внутренних дел.¹

Таким образом, формы государственного управления внешне выражают содержательную часть управленческой деятельности. Выбор той или иной формы управляющего воздействия зависит от поставленной цели и конкретной управленческой ситуации.

Формы государственного управления, применяемые в деятельности властных субъектов административного права независимо от их разновидности реализуются исключительно в пределах их компетенции.

Формы государственного управления не являются статичным институтом административного права. Развитие общественных отношений, возникновение новых социально-экономических и юридических условий влияет на содержание существующих форм управления.

Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел с содержательной стороны имеют собственную специфику, обусловленную стоящими перед ними задачами.

Глава 11. Административно-правовые акты управления

§ 1. Понятие и основные черты административно-правовых актов управления

Административно-правовые акты управления являются выражением правовой формы деятельности органов государственного управ-

¹ См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 129.

ления, становятся важным средством реализации его целей, задач и функций. С помощью административно-правовых актов достигается соответствующий юридический эффект государственного управления.

Для административно-правовых актов, как вида правового акта, характерны его общие признаки. Наряду с этим следует выделять и ряд особенностей, которые отличают административно-правовые акты управления от иных правовых актов. К числу признаков (черт) административно-правового акта следует отнести:

– *юридическую природу и властно-волевой характер акта управления*. В актах управления оформляются властные полномочия органов государственной власти и их должностных лиц, направленные на реализацию непосредственных функций государственного управления. Акты управления подлежат обязательному исполнению адресатом и обеспечиваются возможностью применения принудительной силы государства.

– *одностороннее волеизъявление*. Административно-правовой акт управления издается в одностороннем порядке, исходит от полномочного субъекта управления и выражает его волю, иначе говоря, выражает волю одной стороны административных отношений.

– *подзаконный характер*. Административно-правовые акты управления принимаются на основе и в целях реализации Конституции РФ, международных договоров РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций республик, уставов (основных законов) и законов субъектов РФ, актов управления более высоких по юридической силе. Акты управления раскрывают их содержание и воплощают в жизнь настоящие акты. Это требует от акта управления следовать целям закона и соответствовать ему. В случае противоречия административно-правовых актов управления актам, на реализацию которых они направлены, первые подлежат отмене или приостановлению и не могут быть применены.

Согласно Конституции РФ постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115), а акты органов исполнительной власти субъектов РФ приостановлены до решения соответствующего суда (ч. 2 ст. 85).

– *компетентность издания*. Административно-правовые акты управления принимаются уполномоченным органом управления только в рамках своей компетенции, установленной в законодательстве. Относительно министерств устанавливается правило, согласно которому ве-

домство самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ¹. Например, в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел РФ МВД России осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ².

Акты государственного управления принимают не только органы исполнительной власти, но и органы законодательной и судебной власти в ходе осуществления внутриорганизационной деятельности. В частности в соответствии с Регламентом арбитражных судов по вопросам, связанным с организацией работы, арбитражные суды руководствуются приказами и распоряжениями Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и его заместителей, председателей соответствующих арбитражных судов, издаваемыми в пределах предоставленных им полномочий. Для организации деятельности структурных подразделений в арбитражном суде разрабатываются положения и инструкции (правила и т.п.) с учетом структуры арбитражного суда³. К органам государственного управления относятся также прокуратура, контрольные органы (контрольно-счетные палаты), избирательные комиссии и др. органы государственной власти и их должностные лица при реализации ими функций управления, аналогично судьи по административным делам и исполнительным производствам.

– *юридические последствия*. Акты управления устанавливают обязательные правила поведения, регулируют конкретные отношения в сфере управления. Они влекут возникновение, изменение или прекра-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

³ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 июня 1996 года № 7 «Об утверждении Регламента арбитражных судов».

щение административно-правовых отношений. Юридические последствия, вызванные актом управления, могут быть как положительными, так и отрицательными для субъектов тех или иных правоотношений.

– *организующий характер*. С помощью актов управления выстраивается согласованная система управления органами государственной власти и органами местного самоуправления, образуется единый государственный механизм. Акты управления обеспечивают организацию управления, позволяют упорядочить деятельность объектов управления, воздействовать на них.

– *формальная определенность*. Акты управления принимаются в установленном порядке, имеют, как правило, соответствующее документальное оформление, атрибуты, процедуру принятия, согласования и вступления в силу. Отличаются от иных правовых актов оперативностью принятия и изменения.

– *творческий характер*. Акты управления представляют собой выражение управленческого решения. Издание актов управления позволяет не просто решить вопросы, возникающие в сфере деятельности органа власти, а найти наиболее оптимальное решение управленческих дел. Это требует использования научных знаний соответствующей области знаний, анализа фактических данных, прогнозирования действия акта управления, его побочных результатов отрицательного и положительного характера.

С учетом выделенных признаков под административно-правовым актом управления следует понимать – *основанное на Конституции РФ, федеральных законах и иных правовых актах одностороннее юридически-властное формально-определенное волеизъявление субъекта управления, принятое в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, влекущее юридические последствия*.

§ 2. Виды административно-правовых актов управления

Современное многообразие административных актов управления указывает на возможность и необходимость их классификации. В правовой науке выделяется множество видов систематизации административно-правовых актов управления, в числе которых наиболее устоявшимися являются классификации, в основе которых лежат критерии:

- юридические свойства;
- территория действия;
- срок действия;

- субъект управления;
- характер компетенции органов управления;
- форма выражения;
- наименование;
- функциональная роль.

В учебной и научной правовой литературе встречаются и иные классификации административно-правовых актов управления. Одни из них отличаются новизной и обоснованностью подхода и потому заслуживают особого внимания. Например, классификации актов управления, предложенные Д.Н. Бахрахом, в основе которых лежат объем полномочий субъекта власти, степень сложности акта управления, дата начала действия, порядок принятия, классификация Н.Г. Салищевой, основанная на характере регулируемых актами управления отношений. Наряду с ними имеет место классификации, отличающиеся лишь разницей используемых авторами формулировок, и полностью охватываются вышеприведенными классификациями (например, классификация по действию актов управления в пространстве и др.).

Классификация административно-правовых актов управления *по юридическим свойствам* является одной из основных и важных для правовой литературы, позволяющей раскрыть содержательные особенности актов управления, определить их место в механизме правового регулирования. В рамках классификации принято выделять следующие административно-правовые акты управления:

- *нормативные;*
- *индивидуальные;*
- *смешанного характера (нормативно-индивидуальные).*

Нормативный акт государственного управления – правовой акт органа государственного управления, в котором устанавливаются, изменяются, отменяются правовые нормы или изменяется сфера их действия.

Нормативные акты непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. С их помощью устанавливается или конкретизируется административно-правовой статус субъектов управленческих отношений, регламентируется их взаимоотношения. Они выступают правовой основой для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений и т.д. Являясь одним из наиболее емких источников административного права, нормативные акты управления регулируют общественные отношения, складывающиеся во всех сферах и отраслях государственного управления.

Говоря о понятии нормативного акта управления, следует отметить нерешенную до настоящего времени концептуальную проблему определения нормативного правового акта. В отсутствие законодательного определения основными актами, содержащими определение нормативного правового акта, остаются Постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД "Об обращении в Конституционный Суд РФ" и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части".

В соответствии с Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД "Об обращении в Конституционный Суд РФ" 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. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Согласно Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Аналогичным образом Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" дает определение нормативной деятельности федеральных органов государственной власти. Под функциями по принятию нормативных правовых актов, согласно Указу, понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими

лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

Таким образом, нормативный акт характеризуется следующими признаками:

- издание в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, должностным лицом;
- общий характер предписания (отсутствие конкретного адресата, персонификации);
- неоднократность применения предписания;
- обязательность исполнения предписания;
- сохранение действия предписания независимо от его исполнения.

При этом в нормативном акте управления не всегда обязательно присутствие всех указанных признаков, возможно их различное сочетание.

Индивидуальный акт управления – акт, направленный на разрешение конкретного, индивидуального вопроса управления. Индивидуальные акты управления не содержат норм права и соответственно характеризуются такими признаками, как конкретность предписаний, адресование к конкретным определенным субъектам, однократность реализации. Индивидуальные акты принимаются на основе нормативных правовых актов и направлены на возникновение, изменение или прекращение конкретных административных отношений. В этой связи индивидуальные акты наиболее распространенный вид актов государственного управления, с помощью которых решается значительная часть вопросов управления. Как отмечает С.С. Алексеев, акты индивидуального применения права отражают многогранный характер отношений в обществе, так как они принимаются практически всеми органами управления¹.

Индивидуальные акты управления, в свою очередь, подразделяют на оперативно-исполнительные и правоохранительные. *Оперативно-исполнительные акты управления* характеризуются тем, что с их помощью реализуются диспозиции норм права нормативных актов (приказ о передаче оборудования, решение о выдаче страховки и т.п.). *Правоохранительные акты управления* издаются с целью реализации (обеспечения, защиты) различных видов прав и свобод от их нарушений (постановление о наложении о назначении административного

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. – М., 1999. – С. 96.

наказания, приказ о наложении дисциплинарного взыскания и т.п.)¹.

Частыми в практике государственного управления являются *акты управления смешанного характера (нормативно-индивидуальные акты)*, содержащие одновременно и нормы права, и индивидуальные предписания применения права по управленческим вопросам. Настоящие акты управления принимаются по целому комплексу взаимосвязанных вопросов управления, как общего, так и индивидуального значения. Так, в Указе Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" наряду с общими правилами, устанавливаемыми нормами права, содержатся предписания, адресованные конкретным органам государственного управления (руководителям федеральных органов государственной власти).

По *территории действия* административно-правовые акты управления разделяют на:

– *федеральные (общефедеральные)* – принимаются федеральными органами государственной власти по вопросам государственного управления, отнесенным к ведению РФ, совместному ведению РФ и субъектов РФ, действуют на всей территории РФ;

– *региональные (межтерриториальные)* – в отличие от федеральных актов управления могут приниматься не только федеральными органами государственной власти, но и их территориальными органами, действуют на территории нескольких субъектов РФ (например, на территории федерального округа, военного округа и т.п.);

– *акты управления в субъектах РФ* – действуют на территории отдельного субъекта РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономных округов), принимаются федеральными органами государственной власти, их территориальными органами по субъекту РФ (например, ГУ МВД РФ по субъекту РФ) и органами государственной власти субъектов РФ (главой субъекта РФ, Правительством субъекта РФ и др.). Таким образом, на территории отдельного субъекта РФ действуют две системы административно-правовых актов управления – федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, каждая из которых, регулирует административно-правовые отношения в своей сфере.

– *местные акты управления* – административно-правовые акты

¹ См. Там же.

управления, действующие на отдельных территориях субъекта РФ. Такими территориями могут быть административные единицы субъекта РФ (административные и управленческие округа, районы и т.д.) или иные единицы, создаваемые органами государственной власти на территории субъекта РФ в целях управления в отдельных сферах (например, избирательные округа). Примерами административных единиц субъекта РФ являются административные округа в г. Москве, в границах которых префектуры вправе принимать местные акты управления.

Субъектами издания местных актов управления, как правило, являются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих функции государственного управления на этих территориях.

– *локальные акты управления* – административно-правовые акты управления, действующие в отдельном органе государственной власти или учреждении. К ним относятся уставы, регламенты, правила, инструкции и др. акты, принимаемые в конкретном органе государственной власти или учреждении в регулирования организации и порядка их деятельности. Примерами локального акта управления являются устав, распорядок дня и другие акты образовательного учреждения высшего профессионального образования МВД России.

По *сроку действия* административно-правовые акты управления подразделяют:

– *бессрочные* – административно-правовые акты управления, действующие в течение неопределенного (неограниченного) времени. С точки зрения юридической техники такие акты в тексте не содержат сроков их действия или указания на них. Прекращение действия бессрочного акта управления возможно лишь в результате последующего принятия иного однородного акта управления или акта управления, имеющего большую юридическую силу (например, отмена Президентом РФ постановлений и распоряжений Правительства РФ в порядке ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Бессрочные акты составляют большинство административно-правовых актов управления.

– *срочные* – акты управления, принимаемые на определенный период времени (срок). Отличием от бессрочных актов управления является наличие в тексте срочного акта управления даты прекращения его действия, наступление которой влечет его утрату и не требует для этого принятия дополнительных управленческих решений. Примером такого акта может быть Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 года № 153 "О признании действительными до 1 июля 2009 г. паспор-

тов гражданина СССР образца 1974 года для некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства". В некоторых случаях в срочных актах управления может указываться не дата его прекращения, а период его действия или подразумевается характером самого акта, истечение которого приводит к утрате юридической силы настоящего акта управления. Однако в данном случае речь идет лишь о вариантах закрепления даты прекращения акта управления. Примером последнего вида актов быть могут различные плановые и программные акты управления, в частности Федеральная программа "Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)". Таким образом, срочный акт в отличие от бессрочного акта управления обладает признаком заведомого прекращения действия.

– *временные* – акты управления, действующие в течение неопределенного, но непродолжительного срока. Отличаются от бессрочных актов ограниченным во времени действием, а от срочных актов отсутствием конкретной даты прекращения действия. Особенностью этого вида административно-правовых актов управления является прямое указание в названии и содержании акта управления на его временный характер (Временные инструкции, Временные правила и т.п.), прекращение действия акта управления связывается с наступлением не конкретной даты, а иных обстоятельств. Как правило, такими обстоятельствами является принятие основного административно-правового акта управления, вступление в юридическую силу которого прекращает действие временного акта управления. Так, во Временных правилах регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции РФ, утвержденных Минюстом России 7 апреля 1993 года, устанавливается, что они действуют впредь до принятия соответствующих законодательных актов РФ о политических партиях и других общественных объединениях.

С позиции *субъекта управления* (органа, издающего акты управления) административно-правовые акты управления делят:

– *акты Президента РФ* – указы и распоряжения, принимаемые по широкому кругу вопросов государственного управления, находящихся в компетенции Президента РФ. Указы и распоряжения являются основными, но не единственными актами управления Президента РФ. В соответствии с Конституцией Российской Федерацией к специальным актам управления Президента РФ следует относить также военную док-

трину РФ¹, верительные и отзывные грамоты, ежегодные послания Федеральному Собранию РФ, решения Президента РФ. Именно в качестве вида последнего акта в практику государственного управления не так давно введен такой акт управления как План. Примером такого акта может быть Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы, утвержденный Президентом РФ от 31 июля 2008 года № Пр-1568.

– *акты органов исполнительной власти.* В настоящее время органы исполнительной власти образуют единую сложную соподчиненную систему государственных органов, для которой характерен разнообразный массив актов управления, который в рамках настоящей группы следует дифференцировать на акты: а) Правительства РФ (постановления, распоряжения, планы и др.); б) федеральных органов государственной власти и их территориальных органов (приказы, инструкции, директивы, планы и др.); в) глав субъектов РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ (постановления, распоряжения, решения и др.); г) местных администраций (постановления, распоряжения, приказы); д) руководителей предприятий и учреждений (приказы, распоряжения и др.).

– *акты органов законодательной власти* – регламенты, постановления и иные акты по вопросам внутриорганизационной (управленческой) деятельности законодательных, представительных органов власти, к числу которых относятся Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, законодательные представительные органы субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований. Например, деятельность Государственной Думы Федерального Собрания РФ, комитетов и комиссий, фракций определяется Регламентом и иными постановлениями палаты². Деятельность Аппарата Государственной Думы, права, обязанности и ответственность гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Аппарате Государственной Думы, и работников Аппарата Государственной Думы определяются законодательством РФ, Административным регламентом Аппарата Государственной Думы, Служебным рас-

¹ Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации».

² Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД.

порядком Аппарата Государственной Думы, положениями о структурных подразделениях Аппарата Государственной Думы, распоряжениями Председателя Государственной Думы, решениями Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и распоряжениями Руководителя Аппарата Государственной Думы.

– *акты органов судебной власти* – регламенты и иные акты, определяющие внутреннюю деятельность органа судебной власти. В отличие от судебных актов, имеющих цель разрешения споров, нарушения норм и др. акты управления направлены на внутреннюю организацию органов судебной власти. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд РФ по вопросам своей внутренней деятельности принимает Регламент Конституционного Суда РФ, а на своих заседаниях вправе принимать также решения по вопросам организации его деятельности (ч. 5. ст. 3 и ч.5 ст. 71).

– *акты органов государственной власти смешанной компетенции* – акты органов государственной власти, характер деятельности которых тяготеет к сфере исполнительной власти, однако, компетенция которых четко не определена Конституцией РФ в системе разделения государственной власти: Счетная Палата РФ, Совет Безопасности РФ; Центральный Банк РФ; Прокуратура РФ, избирательные комиссии и др.

По *характеру компетенции органов управления* административно-правовые акты управления разделяют на акты:

– *общего управления* – издаются органами управления общей компетенции, как правило, обладают большей юридической силой, чем акты отраслевого и межотраслевого управления. Примерами актов общего управления являются акты Президента и Правительства РФ, глав и высших исполнительных органов субъектов РФ.

– *отраслевого управления* – регулируют административные отношения в определенной отрасли и издаются отраслевыми органами управления, например министерствами;

– *межотраслевого управления* – акты управления, принимаемые органами межотраслевой (функциональной) компетенции, регулируют отношения управления, возникающие в нескольких отраслях.

В соответствии с *формой выражения* административно-правовые акты управления традиционно разделяют на:

– *словесные* – акты управления, выраженные посредством слов. В большинстве словесные акты управления носят письменный характер в

форме соответствующих документов (акты-документы), что является необходимым условием придания им юридической силы (например, для нормативных актов). Словесные акты (акты-действия) могут носить и устный характер, в форме, например, устного распоряжения, воинской команды и др. В отличие от письменных актов устные акты управления отличаются оперативностью принятия и соответственно их исполнения;

– *конклюдентные* – акты выраженные сочетанием жестов, сигналов, движений, знаков, звуков и других действий. Примером конклюдентных актов является система жестов регулировщика дорожного движения, работа светофора, знаки дорожного движения и т.п. Конклюдентные акты выражают волю субъекта управления и в равной степени со словесными актами влекут соответствующие юридические последствия. С этим связана и обязанность соблюдения конклюдентных актов управления, что обеспечивается соответствующими санкциями государства. Так, Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение следующих правил, выраженных с помощью конклюдентных форм:

– выезд на железнодорожный переезд при закрытом или закрывающемся шлагбауме либо при запрещающем сигнале светофора или дежурного по переезду (ст. 12.10 КоАП РФ);

– проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика (ст. 12.12 КоАП РФ);

– несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги (ст. 12.16 КоАП РФ) и др.

По **наименованию** административно-правовые акты управления бывают в форме указов, постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил, наставлений, решений и т.п. При этом орган управления вправе издавать акты управления в тех формах, которые отнесены к его компетенции. Например, Правительство РФ издает постановления и распоряжения, Министр внутренних дел РФ вправе издавать приказы, распоряжения, инструкции, наставления, уставы, директивы, глава муниципального образования и глава местной администрации наделены правом издания постановлений и распоряжений, а иные должностные лица местного самоуправления правом издания распоряжений и приказов.

Кроме того, выбор наименования акта управления определяется органом исходя круга решаемых данным актом вопросов управления.

Так, в соответствии с приказами МВД России от 27 июня 2003 года № 484 "Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России" и от 4 декабря 2006 года № 987 "О документационном обеспечении управления в системе органов внутренних дел Российской Федерации" акты управления принимаются по следующим вопросам:

– *приказ* – издается по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел РФ, внутренних войск МВД России, включая определение их задач и функций, правовое регулирование различных направлений оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, прохождения службы в органах внутренних дел и военной службы во внутренних войсках;

– *распоряжение* – документ ненормативного характера по вопросам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел;

– *инструкция* – регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников (военнослужащих);

– *наставление* – определяет порядок действия конкретных подсистем (органов) в той или иной ситуации, а также порядок реализации и исполнения соответствующих прав и обязанностей;

– *директива* – содержит нормативные предписания, определяющие перспективы развития органов внутренних дел и внутренних войск, основные направления их деятельности на конкретный период времени;

– *положение* – устанавливает статус, определяет задачи и функции, права, порядок деятельности органа внутренних дел или его структурного подразделения, органа управления, соединения и воинской части внутренних войск;

– *устав* – определяет статус, цели, порядок и характер деятельности предприятия, учреждения и организации.

В соответствии с **функциональной ролью** административно-правовые акты управления бывают плановые, финансовые, методические, кадровые и т.п. Издание того или иного функционального вида административно-правового акта управления напрямую зависит от функции, осуществляемой органом управления.

§ 3. Требования, предъявляемые к административно-правовым актам управления

Действие административно-правовых актов управления связано с соблюдением основных требований законности и целесообразности. Соответствие им является необходимым условием эффективности и действенности актов управления, результативности управления в целом.

К требованиям **законности** административно-правовых актов следует отнести:

– *соблюдение иерархии нормативных правовых актов.* Административно-правовые акты управления должны соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным выше по юридической силе актам. Согласно Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в РФ не должны противоречить Конституции РФ; органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 1,2 ст. 15). Они образуют основу (платформу) для актов управления и обуславливают их принятие. Одновременно это означает, что акты управления должны следовать нормам, принципам, целям и концептуальным идеям вышестоящих актов. Так, например, акты высшего должностного лица субъекта РФ, акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

– *принятие актов в пределах компетенции соответствующего органа.* Принятие акта управления осуществляется только в соответствии с предоставленной субъекту управления компетенцией или полномочиями, по вопросам, находящимся в их ведении и в пределах предоставленных ему прав. Для соблюдения это требования изначально необходимо обращение к положениям Конституции РФ о системе разделения государственной власти (ст. 10), о предметах ведения РФ (иначе – в данном случае федеральных органов государственной власти) и субъектов РФ (органов власти субъектов РФ) (ст. 71-73) и др. Ряд федеральных законов также определяют компетенцию субъектов по принятию актов управления. Например, федеральный закон от 6 октября 1999

г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" определяет компетенцию высших органов государственной власти субъектов РФ в области государственного управления, федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" определяет полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов муниципального управления.

Основными актами, определяющими компетенцию субъекта управления по изданию соответствующего акта управления, продолжают оставаться различные акты, как правило, положения, принимаемые вышестоящими субъектами управления, а также акты, принимаемые на его основании самим ведомством. Примером таких актов служат Положение о МВД России и Типовое положение о территориальном органе МВД РФ по субъекту РФ, утвержденные указами Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 и 249, и реализующие их правила подготовки нормативных¹ и ненормативных актов², положения о территориальных органах внутренних дел, структурных подразделениях и др.

Споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ разрешаются Президентом РФ, Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, иными государственными органами, установленными законодательством.

– *соблюдение установленной процедуры издания акта управления.*

Акты управления принимаются в строго установленном порядке, предполагающим подготовку, обсуждение, принятие и опубликование акта управления (доведение до адресата). Соблюдение всех требований процедуры принятия акта обуславливает его юридическую силу. Несоблюдение или отступление от настоящих требований ставит под сомнение или исключает вовсе действие акта управления.

В настоящее время в Российской Федерации общий порядок принятия актов управления устанавливается для федеральных органов ис-

¹ Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России».

² Приказ МВД России от 21 ноября 2008 г. № 1006 «Об упорядочении подготовки ненормативных правовых актов».

полнительной власти 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" и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации¹. Дальнейшее регулирование вопросов издания нормативных и индивидуальных актов управления находится в ведомственной плоскости.

Порядок принятия актов управления в субъектах РФ и актов муниципального управления, определяется с учетом общих требований законодательства субъектами РФ и органами местного самоуправления самостоятельно.

Наряду с требованиями законности акты управления должны соответствовать и целесообразности. Целесообразность акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов, способность наиболее оптимально разрешать управленческие ситуацию. Для достижения целесообразности необходимо учитывать следующие факторы: состояние системы управления, ранее принятые акты управления, возможные варианты решения вопроса управления, интересы участников управленческих отношений, права и свободы человека и гражданина, научно-практические рекомендации и др.²

Нарушение требований законности и целесообразности делает акты управления дефектными и ставит вопрос о действительности и обязательности выполнения. Степень дефектности актов управления зависит от глубины нарушенных требований. По данному признаку акты управления делят на оспоримые и ничтожные, именуемые в частности в дореволюционной отечественной науке соответственно "несуществующими" (недействительными) и актами "неправильными" (устраняемыми).

Ничтожные акты управления – акты, не имеющие юридической силы в силу допущенных в ходе их принятия нарушений или не соблюдения обязательных для него требований. Как отмечал В. Дурденевский

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

² Административное право. Часть первая: учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2005. – С. 173.

"акт будет несуществующим, когда совершивший его агент допустил грубое очевидное нарушение границ своей компетенции, действуя так, что ни у кого не может возникнуть сомнений в этом нарушении. И в принципе и в действительности никто не обязан ему подчиняться"¹. По общему правилу настоящие акты признаются недействительными с момента принятия и не порождают юридических последствий. Согласно части 3 статьи 8 Трудового кодекса Российской Федерации локальные нормативные акты, ухудшающие положение работников по сравнению с трудовым законодательством, коллективным договором, соглашениями либо принятые без соблюдения предусмотренного Трудовым кодексом порядка учета мнения представительного органа работников, являются недействительными. В таких случаях применяются законы или иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права.

Д.Н. Бахрах отмечает следующие признаки ничтожных актов: а) есть прямое указание закона; б) грубо нарушена подведомственность административных дел; в) нет законного основания для принятия акта; г) нарушен срок давности; д) акт предписывает совершение преступления.²

Примером настоящих нарушений может быть также принятия акта управления некомпетентным субъектом управления или принятия с превышением служебных полномочий. В этом случае акты управления также не порождают юридических обязанностей и ответственности за их неисполнение. Так, в качестве гарантий сотрудника полиции Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ "О полиции" устанавливает, что при получении приказа или распоряжения, явно противоречащих закону, сотрудник полиции обязан руководствоваться законом (ч. 2 ст. 32).

Оспоримые акты управления – акт управления, подлежащий исполнению, влекущий соответствующие юридические последствия, который может быть обжалован (оспорен). Показательно суждение В. Дурденевского и относительно оспоримых актов: "акт неправилен, если совершившим его агентом не соблюдены строго нормы, устанав-

¹ Дурденевский В. Теория недействительности административного акта во Франции // Юридические записки / под ред. В.А. Кистяковского и др. – Т. 7. Вып. XIX-XXII. Изд. Демидовский юридический лицей. – Ярославль, 1914. – С. 236.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: НОРМА, 1996. – С. 165.

ливающие объем его полномочий, форму актов или цель его деятельности. Нарушение правил не бросается всем в глаза, как в предыдущем случае, и агент утверждает, что он действует. Заинтересованные лица могут в этом случае прибегнуть к помощи административной юстиции, но не имеют права ослушаться или сопротивляться исполнению"¹.

Однако само обжалование акта управления не приводит к утрате им юридического действия. Это следует из презумпции законности акта, предполагающей, что акт управления издается государственным органом (должностным лицом), осуществляющим свою компетенцию². Лишь удовлетворение обжалования приводит отмене акта и невозможности его применения. Например, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» если орган местного самоуправления полагает, что нормативный правовой акт органа государственной власти по вопросам организации местного самоуправления и другим вопросам, установленным в настоящем федеральном законе, не соответствует Конституции РФ и другим нормативным правовым актам, вопрос о соответствии настоящего акта разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании несоответствия настоящего акта, принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается (ч. 5 ст. 7).

§ 4. Действие административно-правовых актов управления

Общеобязательность актов управления, их действие ограничены временем, пространством и кругом лиц.

Действие актов управления во времени определяется моментами вступления и утраты юридической силы. Начало действия акта управления определяется двумя основными способами:

– с момента указанного в самом акте управления. Вариантами определения даты начала действия акта управления могут быть: а) дата принятия акта управления; б) дата подписания; в) истечение срока пер-

¹ Дурденевский В. Указ. соч. – С. 236.

² См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право: учебник. – М., 1950. – С. 165.

вого после официального опубликования; г) конкретная дата, указанная в акте управления; д) дата получения адресатом.

– по общему правилу, в случае если в тексте не указано начало действия акта управления. Например, акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, 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 Российской Федерации по истечении 7 дней, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти по истечении 10 дней¹.

Иные акты Президента РФ и Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, а аналогичные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Общий порядок актов управления не требующих государственную регистрацию устанавливается органом государственного управления самостоятельно. Например, нормативные правовые акты МВД России, признанные Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации, вступают в силу с момента их подписания (утверждения), если самими нормативными правовыми актами не установлен иной срок или порядок вступления в силу².

Действие актов управления прекращается: а) в случае прямой отмены акта управления; б) в случае принятия нового акта управления по тем же вопросам управления, акта вышестоящего субъекта управления или акта, обладающего более высокой юридической силой; г) истечение срока принятия акта управления. В отношении последнего способа прекращения возможно как установление конкретных обстоятельств, с которыми связывается прекращение действия акта управле-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

² Приказ МВД России от 7 мая 2008 года № 405 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации».

ния, так и общих правил. Так, распоряжения и указания (письма), принимаемые (издаваемые, подписываемые) полномочными должностными лицами системы МВД России, имеют юридическую силу в течение одного года со дня их регистрации, если иное не определено в самом распоряжении либо указании (письме)¹.

Действие актов управления в пространстве зависит от органа его принявшего. Акты Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов государственной власти действуют на всем пространстве Российской Федерации, акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления соответственно в пределах территорий субъекта РФ и муниципального образования.

Действие актов управления по кругу лиц предопределено территориальным аспектом, когда акт управления действует на всей территории, но адресован конкретным участникам управленческих отношений. Примером может быть акт МВД России, адресованный конкретному территориальному органу внутренних дел по субъекту РФ.

Глава 12. Методы государственного управления

§ 1. Понятие и сущность методов государственного управления

Исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления выражается не только в определенных формах, но и в методах государственного управления. Если формы – это внешнее проявление управленческой деятельности, то методы характеризуют особенности ее содержания.

О правовой категории «метод» применительно к сфере государственно-управленческой деятельности уже шла речь при характеристике административного права как отрасли права, а именно – о методе административного права. Поэтому есть необходимость остановиться на критериях разграничения методов административного права как правовой отрасли, и методов государственного управления как вида деятельности, регламентируемой нормами административного права, и обратить внимание на следующие обстоятельства.

¹ Приказ МВД России от 21 ноября 2008 года № 1006 «Об упорядочении подготовки ненормативных правовых актов».

1. Как уже было сказано, в методах административного права проявляется регулирующая роль данной отрасли права. В нормативных правовых актах, регулирующих управленческие общественные отношения, содержатся предписания, запреты и дозволения, которые распространяются на всех участников регулируемых отношений, включая и субъектов исполнительной власти.

Однако для обеспечения единства действий недостаточно издать нормы, в которых закреплена господствующая воля, «необходимо обеспечить подчинение граждан и организаций содержащимся в них правилам»¹. В методах управления как раз и закреплён арсенал юридически-властных средств, используемых в процессе государственно-управленческой деятельности, т.е. тот «рабочий инструментарий», с помощью которого исполнительные органы (должностные лица) проводят в жизнь общеправовые предписания, запреты и дозволения. С их помощью достигается подчинение воли индивидов (коллективов), которые по определению (или по закону) должны быть подвластны (подчиняться) воле какого-либо субъекта власти.

2. Методы административного права используются субъектами законотворчества и подзаконного нормотворчества. Методы управления (их еще именуют административно-правовыми методами, методами осуществления управленческих действий) используются только теми, кто официально уполномочен на практическое осуществление государственно-управленческой деятельности в той или иной сфере и в отношении того или иного объекта.

3. Если метод административного права всегда имеет нормативное выражение, проявляется в статике², то метод управления является динамической категорией и представляет собой конкретный способ, прием, средство воздействия субъекта управления на объект, которые реализуются во властеотношениях³, и обеспечивают практическое осуществление задач и функций, стоящих перед субъектом государственно-управленческой деятельности.

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА•М, 2000. – С. 350.

² Под «статикой», в данном случае, понимается выражение правил поведения в виде нормативно закрепленных дозволений, предписаний, запретов, устанавливающих конкретные модели поведения участников общественных отношений.

³ См.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М.: Юрист, 2005. – С. 344.

Несмотря на указанные различия, это тесно взаимосвязанные правовые категории. Используя методы административно-правового регулирования, субъекты нормотворчества закрепляют в законодательстве методы государственного управления. В свою очередь, субъекты государственного управления, осуществляющие подзаконное нормотворчество, используют методы административного права для регулирования управленческих общественных отношений.

Вместе с тем методы управления имеют присущие им характерные особенности, во многом производные как от природы административно-правового регулирования, так и от существа государственно-управленческой деятельности, в рамках которой происходит практическая реализация исполнительной власти. Эти особенности проявляются в следующем:

- они обеспечивают практическую реализацию исполнительной власти, достижение целей управленческой деятельности;
- используются субъектами исполнительной власти для реализации закрепленной за ними компетенции;
- представляют собой совокупность (систему) способов, приемов, средств, придающих функциям субъекта государственно-управленческой деятельности «работающий» характер;
- с их помощью субъекты исполнительной власти оказывают управляющее (упорядочивающее) воздействие на соответствующие индивидуальные или коллективные, государственные или негосударственные, подчиненные либо неподчиненные объекты;
- они характеризуют содержание управленческих связей между субъектами и объектами государственно-управленческой деятельности. В них – этих способах или приемах – с наибольшей наглядностью проявляется содержание государственной деятельности по управлению важнейшими сферами экономической, социально-культурной и административно-политической жизни общества;
- это способы воздействия на поведение участников управленческих общественных отношений, обеспечивающие преобладание воли субъекта власти;
- в них всегда в той или иной мере выражаются юридически-властные полномочия, которыми наделен данный субъект исполнительной власти;
- они проявляются в установлении обязательных для конкретных адресатов предписаний индивидуального характера либо обязательных (иногда общеобязательных) правил поведения;

– при их использовании учитываются особенности объектов управления (форма собственности, ведомственная принадлежность и т.п.);

– реализуются в рамках процессуальных или внепроцессуальных административных процедур;

– для их использования необходима юридическая форма содержащихся в них волеизъявлений (как правило, правовые акты управления).

Метод управления представляет собой предоставленную субъектам государственно-управленческой деятельности нормами административного права возможность результативно решать поставленные перед ними задачи.

Методы управления многообразны; используются они повседневно в рамках внутриорганизационной и внешневластной деятельности.

Под методами государственного управления в административном праве понимаются «способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом наиболее рационально можно достичь целей управления»¹.

§ 2. Классификация методов государственного управления

Методы, используемые в государственно-управленческой практике, можно классифицировать по различным основаниям: по содержанию управленческой деятельности и технологии достижения целей управления, по характеру воздействия на волю и сознание объекта управления, по добровольности обеспечения должного поведения объекта управления.

При классификации и характеристике методов мы примем за основу, что метод можно понимать как систему способов воздействия, т.е. метод включает способы воздействия, а способ, в свою

¹ Административное право России. Часть 1: Государственное управление и административное право: учебник / под ред. А.П. Коренева. 4-е изд. – М.: Моск. акад. МВД России, Центр юрид. лит. «Щит», 2002. – С. 183.

очередь, состоит из средств, приемов, действий¹. Метод в данном случае выступает как родовое понятие, а способ – как видовое.

Применительно к содержанию основных направлений управленческой деятельности в зависимости от технологии достижения целей и решения задач принято выделять следующие методы административно-правового воздействия².

В рамках *подзаконной нормотворческой деятельности* используется метод *нормативно-правового воздействия*, который включает такие способы, как: закрепление в подзаконных нормативных актах моделей поведения участников управленческих отношений, обеспечивающих реализацию норм закона, прав и свобод граждан; формирование подзаконной нормативной базы, направленной на организацию правоприменительной деятельности.

В рамках *оперативно-распорядительной деятельности* (это созидательная, организующая правоприменительная деятельность органов государственного управления) используются следующие методы:

Структуризация состоит из следующих способов: создание организаций, их реорганизация, ликвидация, распределение и перераспределение полномочий, подчинение, изменение подчинения.

Легализация осуществляется посредством признания (беженцем, безработным и т. д.), регистрации (предпринимателей, автомашин, иностранцев, сделок и т. д.), нострификации (признания соответствия зарубежных документов об образовании российским) и другими способами.

Правонаделение – прием (на службу, в учебное заведение), призыв на воинскую службу, наделение правами, выдача разрешений (в том числе лицензирование), аккредитация.

Распределение ресурсов основано на том, что государственная администрация распоряжается колоссальными финансовыми, материальными средствами, включая природные ресурсы. Способы осуществления этого метода – бюджетное финансирование, кредитование, фондирование продукции, распределение жилых и нежилых помещений, земельных участков, выдача пенсий, пособий, квотирование, а также многое другое.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 354-355.

² За основу при характеристике методов государственного управления по указанному критерию возьмем видовую характеристику, предложенную Д.Н. Бахрахом (См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. – С. 355-357).

Контроль как метод управления осуществляется путем использования различных способов наблюдения (информационно-статистического, документального, непосредственного, истребование установленных отчетов), проверки (гласной, негласной) и оценки соответствия объекта контроля установленным требованиям (сертификация продукции, работ и услуг, аттестация объекта управления).

Временное ограничение полномочий, прав используется в условиях экстраординарных ситуаций путем введения на конкретной территории или объекте соответствующего административно-правового режима (чрезвычайного положения, контртеррористической операции, чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, карантина).

В рамках *правоохранительной (юрисдикционной) деятельности* применяются два метода: *разрешение споров* и *принуждение*.

В условиях внешней агрессии, вооруженной борьбы необходимо *военное подавление* попыток нарушить территориальную целостность, конституционный строй, суверенитет страны.

Поскольку каждый метод состоит из ряда способов воздействия, количество последних очень велико. Иными словами, у государственной администрации имеется большой арсенал способов властного регулирования деятельности организаций и граждан.

В зависимости от *характера воздействия на волю и сознание объекта управления* выделяют: методы прямого и косвенного воздействия.

Методы прямого управляющего воздействия характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта управления на волю и сознание управляемых путем прямых приказов (распоряжений, команд), исполнение которых носит обязательный характер. Методы прямого воздействия принято именовать *административными* методами управления.

Методы косвенного управляющего воздействия на объект управления состоят в том, что субъект управления с их помощью создает такие условия, которые, в свою очередь, воздействуя на сознание и интересы объекта управления, стимулируют его действовать желаемым для субъекта управления образом. Поскольку стимулирующие средства чаще всего носят материальный характер, то они именуется *экономическими* методами управления.

С общетеоретических позиций, исходя из критерия *добровольности обеспечения должного поведения объекта управления*, выделяют два универсальных метода воздействия: убеждение и принуждение. Метод убеждения рассчитан на добровольное исполнение закона и решений субъекта государственного управления, метод принуждения позволяет заставить объект управления исполнять возложенные на него юридические обязанности.

Для того чтобы обеспечить исполнение действующего законодательства и решений органов государственного управления субъекты исполнительной власти используют прежде всего метод убеждения, применение которого можно разделить на два этапа:

– на первом этапе субъект исполнительной власти доводит до адресата (объекта управления) требования законодательства и принимаемые органами государственного управления решения, разъясняет их содержание, используя способы и приемы, обеспечивающие добровольное их исполнение;

– на втором этапе, оценивая реакцию объекта управления на первоначальное воздействие, субъект исполнительной власти, в случае положительной реакции и позитивного результата, применяет к нему поощрение.

При отрицательной реакции объекта управления на первоначальное воздействие и невыполнения им своих юридических обязанностей к нему в установленных законом случаях уполномоченным на то субъектом государственного управления может быть применено принуждение.

Принуждение как метод воздействия состоит в применении государственными органами и их должностными лицами установленных законом мер принуждения для преодоления правовой аномалии и позволяет посредством правовых ограничений, лишений, обременений или ответных действий заставить обязанных лиц исполнять возложенные на них юридические обязанности и соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз.

Под *правовой аномалией как основанием для применения принуждения* следует понимать:

либо виновное или объективно противоправное неисполнение лицом юридической обязанности по соблюдению наказуемых запре-

тов или по исполнению законных требований уполномоченных должностных лиц;

либо неисполнение лицом конкретных обязанностей, в том числе дополнительных, в связи с совершением правонарушения или возникновением иной потенциальной или реальной угрозы;

либо иную опасность, возникшую для урегулированных правом и охраняемых законом общественных отношений.

В качестве ответной реакции на правовую аномалию применяются меры принуждения, которые являются «первичным» структурным элементом принуждения.

Меры принуждения – это закрепленные законом способы, приемы и средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных силовых физических действий, влекущих наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда.

Таким образом, убеждение и принуждение, являясь взаимосвязанными элементами механизма обеспечения правопорядка, взаимно дополняют друг друга.

§ 3. Убеждение как метод государственного управления

В механизме управленческого воздействия убеждение занимает ведущее место и, как правило, используется в первую очередь.

Метод убеждения представляет собой активное моральное и (или) материальное воздействие на сознание и поведение людей с целью воспитания у них осознанного исполнения требований правовых и других социальных норм.

Убеждение как метод – это такое воздействие, которое обеспечивает добровольное соблюдение объектом управления норм права и требований должностных лиц. Содержание метода убеждения включает комплекс различных мер воздействия на сознание и поведение людей, которые можно подразделить на две подгруппы: меры воспитательного и меры организационного характера.

К числу мер убеждения воспитательного характера можно отнести разъяснение, обоснование, обсуждение, лозунги, призывы, критику, показ положительных примеров, поощрение, использование различных приемов социальной психологии и педагогики. К примеру,

убеждение включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, эмоции, разжигание интереса, возбуждение желаний. Выбор и использование этих элементов всегда носит активный и творческий характер.

К числу мер убеждения организационного характера можно отнести обучение, проведение пропаганды и агитации¹, рекламу², обмен опытом. Воздействие на объект управления оказывается в ходе проведения инструктажей, митингов, собраний, публичных слушаний, смотров, конкурсов, своевременного реагирования на обращения граждан³, организации пресс-конференций, встреч руководителей с населением, информирования о достигнутых успехах, оперативного использования системы средств массовой информации, сети Интернет для оповещения граждан о проводимых мероприятиях, о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления⁴ и т.д.

Субъект государственного управления использует метод убеждение творчески, применяя меры убеждения как урегулированное правом, так и нет. В этом еще одно его отличие от принуждения, поскольку в рамках принуждения могут применяться только те меры принуждения, которые предусмотрены законом.

В рамках административного права особое внимание обращается прежде всего на те меры убеждения, которые закреплены в административном законодательстве.

¹ См., напр.: приказ МВД России от 2 декабря 2003 г. № 930 «Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» (вместе с Наставлением по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения).

² Напр., социальную рекламу (см.: ст. 10 Федерального закона «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 28.09.10)).

³ См., напр.: Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 29.06.10).

⁴ См., напр.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в частн., ст. 6 «Способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Важное место в стимулировании должного поведения участников управленческих отношений среди мер убеждения принадлежит поощрению. «Поощрение – это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга. Поощрение предназначено для стимулирования активной деятельности субъектов управленческих отношений, формирования законопослушного поведения, укрепления дисциплины в государственном управлении»¹.

Поощрение как способ воздействия в рамках метода убеждения состоит из мер поощрения, которые закреплены в административном праве и применяются субъектом государственного управления к объекту управления путем издания специальных правоприменительных актов (например, указов, постановлений, приказов).

Установленная действующим административным законодательством система поощрений включает: дисциплинарные поощрения, почетные дипломы, грамоты, медали, государственные и иные премии, и как высшую форму поощрения – государственные награды.

Дисциплинарные поощрения применяются субъектами дисциплинарной власти в рамках внутриорганизационной деятельности органов государственного управления. Данный вид поощрения предусмотрен законодательством о прохождении государственной службы², прохождении службы в отдельных органах исполнительной власти³.

В рамках внешневластной деятельности субъекты государственного управления применяют меры поощрения, предусмотренные законодательством субъектов РФ и федеральным законодательством.

¹ Административное право России. Часть 1: Государственное управление и административное право: учебник. 4-е изд. – С. 206.

² См., напр.: гл. 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

³ См., напр.: гл. 2 «Поощрения» Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495); ст. 36 «Поощрения за успехи в служебной деятельности» Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утв. постановлением Верх. Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1).

Законодательством субъектов РФ предусмотрены различные виды мер поощрения: премии¹, стипендии, награды² в виде почетных званий³ и нагрудных знаков⁴.

Федеральное законодательство о поощрении представлено нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации, законами Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти устанавливают ведомственные награды⁵ в виде знака отличия, нагрудного знака, Почетной грамоты, медали, золотой и серебряной медали⁶.

Правительство Российской Федерации устанавливает премии за достижения в различных областях⁷, почетные грамоты⁸.

Высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке,

¹ К примеру, премии правительства субъекта РФ (см., напр.: постановление Правительства С.-Петербурга от 21 ноября 2005 г. № 1788 «О премиях Правительства Санкт-Петербурга за выдающиеся научные результаты в области науки и техники»).

² См., напр.: законы Санкт-Петербурга от 5 января 1996 г. № 156-27 «Об учреждении премий, стипендий, наград в Санкт-Петербурге», Смоленской области от 27 ноября 2003 г. № 87-3 «О наградах и почетных званиях Смоленской области», Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 70-ОЗ «О наградах Воронежской области».

³ Законы: г. Москвы от 25 января 1995 г. № 3-9 «О почетном гражданине города Москвы», С.-Петербурга от 14 декабря 1995 г. № 145-22 «О звании «Почетный гражданин Санкт-Петербурга».

⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 6 ноября 2008 г. № 1383 «О почетном звании «Лучший работник торговли и услуг в Санкт-Петербурге».

⁵ Напр., приказ Минздравсоцразвития России от 10 июня 2005 г. № 400 «О ведомственных наградах Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации».

⁶ Напр. приказ Минобрнауки России от 25 февраля 2010 г. № 140 «Об утверждении Положения о медалях «За особые успехи в учении».

⁷ См., напр.: постановления Правительства РФ: от 30 декабря 2009 г. № 1133 «Об утверждении Положения о премиях Правительства Российской Федерации в области образования»; от 19 января 2005 г. № 29 «О премиях Правительства Российской Федерации в области культуры»; от 26 августа 2004 г. № 439 «О премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники».

⁸ Постановление Правительства РФ от 31 мая 1995 г. № 547 «О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации».

культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством являются государственные награды Российской Федерации.

В Российской Федерации устанавливаются следующие виды государственных наград: звание Героя Российской Федерации, ордена, знаки отличия Российской Федерации, медали, почетные звания Российской Федерации.

Учреждение государственных наград и издание указов о награждении государственными наградами отнесено к исключительной компетенции Президента Российской Федерации¹.

Звание Героя Российской Федерации присваивается за личные заслуги перед государством, связанные с совершением геройского подвига. Героям Российской Федерации вручается знак особого отличия медаль «Золотая Звезда» Героя Российской Федерации².

В государственную наградную систему Российской Федерации входят:

- а) звание Героя Российской Федерации;
- б) ордена Российской Федерации:
 - орден Святого апостола Андрея Первозванного;
 - орден Святого Георгия;
 - орден «За заслуги перед Отечеством»;
 - орден Александра Невского;
 - орден Суворова;
 - орден Ушакова;
 - орден Жукова;
 - орден Кутузова;
 - орден Нахимова;
 - орден Мужества;
 - орден «За военные заслуги»;
 - орден «За морские заслуги»;
 - орден Почета;
 - орден Дружбы;

¹ См.: указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

² Законы РФ: от 20 марта 1992 г. № 2553-1 «Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении знака особого отличия – медали «Золотая Звезда»; от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

орден «Родительская слава»;

в) знаки отличия Российской Федерации:
 знак отличия – Георгиевский Крест;
 знак отличия «За безупречную службу»;

г) медали Российской Федерации:
 медаль ордена «За заслуги перед Отечеством»;
 медаль «За отвагу»;
 медаль Суворова;
 медаль Жукова;
 медаль Ушакова;
 медаль Нестерова;
 медаль Пушкина;
 медаль «Защитнику свободной России»;
 медаль «За отличие в охране общественного порядка»;
 медаль «За отличие в охране государственной границы»;
 медаль «За спасение погибавших»;
 медаль «За труды по сельскому хозяйству»;
 медаль «За развитие железных дорог»;
 медаль «За заслуги в освоении космоса»;
 медаль ордена «Родительская слава».

К числу почетных званий, в частности, относятся:

«Народный артист Российской Федерации», «Народный архитектор Российской Федерации», «Народный учитель Российской Федерации», «Народный художник Российской Федерации», «Летчик-космонавт Российской Федерации», «Заслуженный артист Российской Федерации», «Заслуженный учитель Российской Федерации», «Заслуженный деятель науки Российской Федерации», «Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации», «Заслуженный юрист Российской Федерации», «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации» и многие другие¹.

Юбилейные медали Российской Федерации, награды, учреждаемые федеральными органами государственной власти и иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными и религи-

¹ Указ Президента РФ от 30 декабря 1995 г. № 1341 «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации» (в ред. от 7.09.10).

озными объединениями, не являются государственными наградами Российской Федерации.

Сложившаяся в России разноуровневая и многовидовая система мер поощрений позволяет субъектам государственного управления эффективно воздействовать на объект управления, используя метод убеждения.

§ 4. Административное принуждение и его классификация

Административное принуждение является важной составной частью государственного принуждения и представляет собой отраслевой вид принуждения, применяемый в соответствии с нормами административного и административно-процессуального права. С точки зрения сущности и социальной роли данный вид отраслевого принуждения наряду с убеждением традиционно рассматривается как метод государственного управления, а в сочетании с контрольно-надзорной деятельностью – как специальное юридическое средство обеспечения законности.

Для того чтобы четко определить понятие административного принуждения, придать ему адекватную социально-правовую нагрузку необходимо прежде всего определиться с подходом к употреблению терминов «административное принуждение» и «административно-правовое принуждение» для характеристики данного вида отраслевого принуждения, а затем выделить особенности (отличительные признаки) административного принуждения как разновидности государственного принуждения.

Административное принуждение как составная часть государственного принуждения выступает в качестве метода социального руководства обществом и реализуется в сфере государственного управления. При применении административного принуждения как метода государственного управления происходит непосредственное и целенаправленное воздействие со стороны органов государственного управления и их должностных лиц на волю и сознание поднадзорных и подконтрольных физических лиц и на деятельность юридических лиц. Основным субъектом, уполномоченным оказывать такое воздействие, являются органы исполнительной власти и уполномоченные должностные лица этих органов.

Исполнительно-распорядительная деятельность в сфере государственного управления осуществляется органами исполнительной власти в двух направлениях:

1) вовне системы (внешненаправленная, внешневластная деятельность), обеспечивая реализацию ее основных функций; это отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, общественные объединения, коммерческие структуры);

2) вовнутрь системы (внутриорганизационная, внутрисистемная деятельность), обеспечивая функционирование органов исполнительной власти как социальных организаций; сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица.

Принудительные меры, установленные нормами административного права, применяются при осуществлении обоих этих видов исполнительно-распорядительной деятельности: в первом случае при осуществлении внешневластной деятельности меры административного принуждения применяются к лицам (физическим и юридическим), не находящимся в организационном подчинении субъекта, осуществляющего государственное управление; во втором случае в рамках внутриорганизационной деятельности принудительные меры (а именно – меры дисциплинарной и материальной ответственности) применяются субъектами дисциплинарной власти к лицам, находящимся в организационном подчинении у субъекта, осуществляющего управленческую деятельность.

Административное право закрепляет обе группы принудительных мер. С учетом данного обстоятельства термином (понятием) «административно-правовое принуждение» должны охватываться все меры принудительного воздействия, закрепленные нормами административного права (административным законодательством), т.е. меры, применяемые как при осуществлении внешневластной исполнительно-распорядительной деятельности (меры административного принуждения), так и в рамках внутриорганизационной управленческой деятельности (меры дисциплинарного воздействия в форме дисциплинарной и материальной ответственности). Однако применять перечисленные административно-правовые меры принуждения вправе не только органы исполнительной власти, но и другие специально уполномоченные на то субъекты, осуществляющие управленческие функции. Но кто бы ни применял эти принудительные меры – «госу-

дарственные органы исполнительной власти, Банк России, судьи, муниципальные органы, общественные организации (народные дружины, общественные рыбинспекции, организации казаков и т.д., – справедливо отмечает Д.Н. Бахрах, – все они обязаны действовать в соответствии с нормами административного права»¹. Поэтому применение указанными субъектами права мер принуждения, закрепленных административным и административно-процессуальным законодательством, тоже должно охватываться понятием административно-правового принуждения как отраслевого вида правового принуждения.

Административно-правовое принуждение следует рассматривать как отраслевой вид правового принуждения, состоящий в применении уполномоченными на то субъектами установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения физическими или юридическими лицами возложенных на них юридических обязанностей.

В свою очередь, понятием «административное принуждение» (как вид государственного принуждения и метод государственного управления обществом) охватываются лишь те меры административного принуждения, которые применяются при осуществлении внешневластной деятельности только уполномоченными на то органами государственной власти, и главным образом при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности органами исполнительной власти.

Административному принуждению как составной части государственного принуждения присущи общие признаки, характеризующие государственное принуждение в целом, а именно:

– административное принуждение применяется только в установленных законом случаях, как реакция на правовую аномалию, признаки которой закреплены в законе;

– для ее преодоления используется установленный законом способ, прием или средство воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты;

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА·М, 2000. – С. 20.

– принудительный характер используемых способов, приемов и средств воздействия проявляется в том, что они применяются вопреки воле и желанию объекта управления и состоят из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных физических действий насильственного характера, влекущих, как правило, наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда.

К отличительным чертам административного принуждения как отраслевого вида принуждения можно отнести следующие.

1. Административное принуждение состоит из мер принуждения, которые регламентируются нормами административного и административно-процессуального права. Нормативно-правовая регламентация меры административного принуждения включает следующие элементы: 1) основания ее применения; 2) способ (прием, средство) и цели принудительного воздействия; 3) субъект, уполномоченный на ее применение; 4) порядок (административную процедуру) применения меры административного принуждения. В ряде случаев нормативно-правовое регулирование применения отдельных мер, к примеру, мер специального административного пресечения, имеет межотраслевой характер.

Отраслевая принадлежность меры принуждения определяется по первым двум элементам, к мерам административного принуждения относятся только те, основания применения и способ принудительного воздействия которых урегулированы (закреплены) нормами административного или административно-процессуального права.

2. Основанием для применения мер административного принуждения может быть совершение лицом административного правонарушения, необходимость предупреждения и пресечения преступлений, либо возникновение обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности.

3. С точки зрения целевого назначения административное принуждение обеспечивает охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, а также отношений, для защиты которых требуется властно-принудительное воздействие со стороны компетентных органов и их должностных лиц. Нормы административного и административно-процессуального права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых государственными органами для обеспечения правопорядка либо являющихся средством обеспечения общественной безопасности.

Необходимо подчеркнуть, что рассматриваемый вид принуждения охраняет не только административно-правовые нормы и отношения, но и нормы гражданского, трудового, земельного и иных отраслей права, реализацию которых призваны обеспечить исполнительные органы государственной власти.

4. Субъектами, применяющими меры административного принуждения, являются только уполномоченные государственные органы или их должностные лица. В литературе справедливо указывается на «множественность» органов и должностных лиц, уполномоченных применять административное принуждение. Ему присуще, как правило, внесудебное применение предусмотренных административно-правовыми нормами принудительных мер властью уполномоченных на то исполнительных органов (должностных лиц). При применении принудительных мер в рамках конкретного охранительного правоотношения между его сторонами, а именно, субъектом принуждения и объектом воздействия, отсутствует организационное, линейное подчинение. Оно применяется субъектами функциональной власти при осуществлении внешневластной деятельности и является одним из способов реализации функциональной власти.

Вместе с тем административно-принудительные меры применяются не всеми без исключения исполнительными органами (должностными лицами), а лишь наделенными специальными полномочиями. Например, меры административного воздействия вправе применять многочисленные контрольно-надзорные органы исполнительной власти и их должностные лица (различные государственные инспекции, органы внутренних дел, административные комиссии и др.), а в предусмотренных законодательством случаях – судьи.

5. Административно-принудительному воздействию подвергаются не только отдельные лица, но и организации, коллективные субъекты. Используя терминологию КоАП РФ, можно сказать, что объектом административного принуждения могут быть как физические, так и юридические лица.

6. Порядок применения мер административного принуждения отличается относительной простотой. К примеру, процессуальный порядок привлечения к административной ответственности намного проще по сравнению с процессуальным регламентом применения мер уголовно-правового принуждения. Кроме того, меры процессуального принуждения, применяемые в первом случае, как правило, содержат меньший объем правоограничений.

Административное принуждение как отраслевой вид государственного принуждения – это метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных 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 безопасности.

Многоплановость целей применения административно-принудительных мер, разнообразный характер общественных отношений, охрана которых осуществляется с помощью данного вида принуждения, определяют его внутреннюю неоднородность.

До настоящего времени в административно-правовой науке не сложилось общепринятого варианта классификации мер административного принуждения. Критериями классификации в большинстве случаев служат способ обеспечения правопорядка и цели применения мер административного принуждения.

В соответствии с данными критериями ведущие специалисты в области административного принуждения выделяют следующие группы мер административного принуждения:

- административного предупреждения,
- административного пресечения,
- административно-процессуального обеспечения,
- административной ответственности,
- административно-восстановительные.

Однако среди ученых-административистов нет единства мнений по следующим вопросам: во-первых, о необходимости выделения в составе административного принуждения мер административного предупреждения; во-вторых, о необходимости выделения административно-восстановительных мер; в-третьих, о целесообразности выделения в самостоятельную группу мер административно-процессуального обеспечения.

В большинстве случаев в составе административного выделяют принуждения четыре группы мер административного принуждения:

- 1) принудительных мер административного предупреждения (административно-предупредительных мер);
- 2) мер административного пресечения;

3) мер административно-процессуального обеспечения;

4) мер административной ответственности (административных наказаний).

Рассмотрим особенности и перечень мер административного предупреждения и мер административного пресечения, входящих в состав административного принуждения. (Характеристике мер административной ответственности посвящена глава 18 данного учебника, а принудительные меры административно-процессуального обеспечения рассматриваются в рамках дисциплины административно-процессуальное право).

Принудительные меры административного предупреждения. Предупреждение (превенция) как правовая форма государственного принуждения является важным средством поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности в стране. Если меры, входящие в состав других правовых форм государственного принуждения, – таких как пресечение, правосстановление, процессуальное обеспечение и юридическая ответственность – применяются в качестве реакции на факт совершающегося или совершенного правонарушения, то предупредительные меры принуждения позволяют активно, творчески влиять на предотвращение правонарушений, на ликвидацию иных вредных последствий. Наибольшее распространение предупреждение получило в сфере административно-правового регулирования общественных отношений.

Отличительные черты принудительных мер административного предупреждения связаны прежде всего с основаниями, целями их применения и особенностями принудительного характера воздействия.

Основаниями применения данной группы мер принуждения являются особые, установленные в законодательстве условия, указывающие на наличие потенциальной или реально существующей угрозы личной или общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности, независимо от того, чем обусловлена угроза – правонарушением или событием.

Наступление особых, установленных законодательством условий может быть как связано, так и не связано с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры принуждения, поэтому они могут применяться, в том числе, к лицам, не нарушившим правовых предписаний. В этом состоит главное отличие этой

разновидности мер административного принуждения, характеризующее превентивный, профилактический характер их применения. Отметим, что противники выделения административно-предупредительных мер (Д.Н. Бахрах, М.С. Студеникина), отрицают возможность применения мер административного принуждения вне связи с фактом совершения конкретного правонарушения.

Принудительные меры административного предупреждения применяются в целях: 1) выявления и устранения нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности; 2) обеспечения безопасности личности; 3) обеспечения общественной безопасности, а также 4) предупреждения (исключения возможности совершения) правонарушений; 5) минимизации вреда, который может быть причинен в результате противоправного деяния человека, опасного поведения животного или в результате природной стихии.

Раскрывая особенности принудительного характера воздействия мер административного предупреждения, прежде всего необходимо четко провести разграничение между общеправовыми запретами и ограничениями, которые определяют содержание принудительных мер, и самими мерами административного принуждения. В частности, в отличие от запретительной нормы и запрета как средства правового регулирования, меры административного предупреждения как способы, позволяющие заставить исполнять данные запретительные нормы, имеют следующие черты: 1) это индивидуальный акт управления, адресованный конкретному лицу; 2) воздействуют на поведение людей через индивидуализированные, конкретные, охранительные правоотношения; 3) реализуются в форме применения нормы права либо использования властного полномочия субъектом, осуществляющим принудительную акцию; 4) закреплены в административно-уполномочивающих нормах, тогда как административные ограничения – это установления административно ограничивающих и административно обязывающих норм.

Однако для разграничения мер административного предупреждения на принудительные и непринудительные этого явно недостаточно. В данном случае за основу необходимо брать, прежде всего, способ, посредством которого обеспечивается реализация правовых запретов и предписаний в поведении обязанных лиц (способ воздействия). Нормы права (запреты и предписания) из обязательных норм трансформируются в принудительные меры благодаря способу, обес-

печивающему их реализацию. Принудительная реализация этих норм осуществляется посредством конкретных актов управления, представляющих собой установленные законом юридические механизмы (способы, приемы, действия), которые позволяют заставить лицо соблюдать запреты и исполнять обязанности либо обеспечить соблюдение запретов и исполнение обязанностей независимо от воли и желания этого лица.

С точки зрения содержания эти способы воздействия, во-первых, состоят во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, путем их ограничения или возложения дополнительных обременений. Во-вторых, позволяют заставить обязанных лиц соблюдать запреты и исполнять обязанности независимо от их воли и желания. Они формируют состояние подчиненности и характеризуются тем, что: а) при их применении лицо лишено свободы выбора поведения; б) они представляют собой такой способ воздействия, который непреодолим для того, к кому применен. К примеру, режим чрезвычайного положения (чрезвычайной ситуации) обеспечивается не только введением дополнительных запретов и обязываний, речь идет о режиме, который не просто ограничивает какое-либо поведение, но предусматривает *превентивный контроль* за исполнением этого требования¹.

Именно в таком качестве выступает, например, предполетный досмотр багажа и ручной клади пассажиров, чего нельзя сказать о таких предупредительных мерах, как технический осмотр транспортных средств, либо периодический медицинский осмотр соответствующих категорий работников. Их прохождение является обязанностью граждан (владельцев транспортных средств, отдельных категорий работников) и не принадлежит к умалению, ограничению их прав и свобод. Подобное обременение напрямую связано с реализацией субъективного права, обладателем которого является данное лицо. Только в случае неисполнения данной обязанности следует принудительная реакция (в первом случае – административная ответственность за управление транспортным средством, не прошедшим технический осмотр, во втором – дисциплинарное взыскание или увольнение с работы).

¹ См.: Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: монография. – М.: Изд-во «Щит-М», 2000. – С. 42, 248.

Исходя из приведенного выше анализа отличительных черт, присущих принудительным мерам административного предупреждения, можно сформулировать следующее их определение: под принудительными мерами административного предупреждения следует понимать установленные законом способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица и направленные на выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности, предупреждение правонарушений, недопущение их отрицательных, вредных последствий, либо позволяющие исключить возможность совершения отдельных правонарушений в дальнейшем, или предотвратить наступление обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности.

В зависимости от цели применения принудительные меры административного предупреждения можно подразделить на две группы: 1) применяемые при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного вреда и 2) применяемые в отношении лиц, совершивших противоправное деяние, с целью предупредить совершение ими новых правонарушений. К примеру, в соответствии с федеральным законом «О полиции» при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного вреда полиция вправе применять следующие меры административного предупреждения:

– проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности (ст. 16);

– временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения (п. 20 ч. 1 ст. 13);

– проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания

для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом (п. 2 ч. 1 ст. 13);

– требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых полицией объектах; осуществлять досмотр и (или) осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов; проверять условия хранения имущества на охраняемых объектах (п. 25 ч. 1 ст. 13);

– требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-разыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан; в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их (п. 7 ч. 1 ст. 13);

– доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу (п. 14 ч. 1 ст. 13);

– осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения (п. 16 ч. 1 ст. 13);

– принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в

целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами (п. 16 ч. 1 ст. 13);

– осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18 ч. 1 ст. 13);

– применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами (п. 31 ч. 1 ст. 13);

– изымать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, основные части к ним и специальные средства (п. 31 ч. 1 ст. 13) (например, изъятие оружия в случае смерти собственника оружия);

– изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам (п. 37 ч. 1 ст. 12);

– проникать в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории в случаях и порядке, установленных ст. 15;

– оказывать содействие органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации; участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений (п. 35 ч. 1 ст. 12);

– использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за ис-

ключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительством международных организаций), а в исключительных случаях - транспортные средства, принадлежащие гражданам (п. 37 ч. 1 ст. 13).

Действующее законодательство предусматривает, кроме того, следующие меры административного предупреждения:

– принудительная госпитализация и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющим опасность для окружающих (ст. 29–36 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (в ред. от 27.07.10), или больных наиболее опасными видами инфекционных заболеваний (ст. 33 федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 28.09.10);

– временное отстранение от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний (абз. 3 п. 6 ч. 3 ст. 51 федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

В отношении лиц, совершивших противоправное деяние, с целью предупредить совершение ими новых правонарушений применяются:

– приостановление, прекращение действия лицензии и аннулирование лицензии (ст. 20 федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ);

– аннулирование разрешения на хранение оружия (ст. 26 федерального закона «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. №150-ФЗ);

– аннулирование разрешения на временное проживание или аннулирование вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства (ст. 7 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; п. 82–88 Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, утв. приказом ФМС России от 29 февраля 2008 г. № 40; п. 87–93 Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство

в Российской Федерации, утв. приказом ФМС России от 29 февраля 2008 г. № 41);

– помещение несовершеннолетних с девиантным (общественно опасным) поведением в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (гл. 3 федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ);

– административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 6 апреля 2011 г. №64-ФЗ).

Необходимо отметить, что среди сторонников выделения данной группы мер административного принуждения нет единства во мнении о перечне мер, входящих в ее состав. Так, отдельные авторы, в том числе учебников, в состав рассматриваемой группы мер принуждения включают такие административно-правовые меры, как прохождение обязательного медицинского осмотра, обязательные профилактические прививки, контроль и надзорные проверки (проверка соблюдения правил); беспрепятственное посещение (при предъявлении служебного удостоверения) должностными лицами подконтрольных и поднадзорных объектов; технический осмотр транспортных средств; постановка на специальный учет; проверка технического состояния объектов и механизмов; регистрация (перерегистрация) оружия, транспортных средств, посещение и осмотр подконтрольных объектов, осмотр мест хранения и использования оружия и боеприпасов, остановка транспортных средств и проверка документов на право пользования и управления ими, а также документов на транспортные средства и перевозимые грузы. Отнесение перечисленных мер превентивного характера к числу принудительных, по нашему мнению, является спорным. К примеру, контроль и надзорные проверки являются неотъемлемым атрибутом одной из функций управленческой деятельности; контроль и надзорные проверки выступают главным образом как способ проверки исполнения возложенных на субъектов права юридических обязанностей, но не способ принуждения к их исполнению, а уже по результатам проверки может последовать применение мер принуждения.

В связи с этим следует обратить внимание на справедливое замечание Д.Н. Бахраха о недопустимости необоснованного расшире-

ния группы принудительных мер административного предупреждения, приводящего к искусственному увеличению границ правового принуждения в целом¹.

Меры административного пресечения занимают особое место в механизме государственного принуждения. Именно их применение прекращает совершаемое противоправное деяние или имеющее место противоправное состояние. Суть этих мер состоит в принудительном прекращении противоправных действий граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок.

Обобщая существующие точки зрения ученых-административистов, можно выделить следующие признаки, определяющие особый характер данной группы принудительных мер.

1. Применение мер административного пресечения вызывается реально возникшей противоправной или общественно опасной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще длится либо имеет место реальная угроза охраняемым законом общественным отношениям. То есть данные меры применяются для прекращения совершаемых противоправных деяний, устранения реальной опасности. Данные меры обращены в настоящее и потому чаще всего их применение позволяет самостоятельно и оперативно разрешить конфликтную ситуацию. Это естественная первичная (и мгновенная) охранительная реакция. Именно «первой помощью» и исчерпывается назначение данной группы мер.

2. Главная определяющая цель применения этих мер состоит в обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной ситуации, либо устранение общественно опасной ситуации.

В зависимости от конкретной обстановки в качестве дополнительных (сопутствующих) целей может быть недопущение противоправного поведения, устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности. К примеру, физическая сила может быть применена в установленных законом случаях при доставлении, производстве личного досмотра и т.д. Ее

¹ См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учеб. пособие. – Пермь: Перм. гос. ун-т им. А.М. Горького, 1969. – С. 36.

применение определяется характером отношений, в рамках которых она применяется.

3. Применяются в связи с объективно противоправным поведением конкретного лица и не требуют предварительного исследования формы вины, а также наличия вины как обязательного условия их применения. Для применения мер административного пресечения важен сам факт противоправного поведения, а не его причины, исследование которых в полной мере возможно лишь в ходе решения вопроса о привлечении лица к юридической ответственности. В связи с этим объектом принудительного воздействия в конечном итоге оказывается не сама личность с ее многообразием общественных связей и психологических состояний, а лишь ее поведение как объект.

4. Меры пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по непосредственному прекращению противоправного поведения путем прямого вмешательства в действия (деятельность) правонарушителя. В результате, посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к исполнению установленных обязанностей.

5. Их применение происходит в рамках особых охранительных (административно-правовых) отношений, складывающихся в сфере государственного управления, которые имеют своей целью, прежде всего, устранение самого факта правонарушения на месте и во время его совершения. Специфика этих управленческих отношений, как отмечает Л.Л. Попов, «объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования предоставленных им государственно-властных полномочий»¹. Поэтому для применения той или иной меры административного пресечения не требуется, например, предварительного составления специального протокола или акта, а также вынесения специального постановления о применении данной меры.

6. Жесткость применяемых мер административного пресечения зависит от характера противоправных действий и силы оказываемого противодействия. Физический урон, причиняемый лицу в результате

¹ Попов Л.Л. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка // Правовые основы обеспечения общественного порядка: учеб. пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. – М., 1987. – С. 71.

применения некоторых мер административного пресечения, прежде всего огнестрельного оружия, не всегда может быть восстановлен в достаточно полном фактическом объеме.

7. Нормы, устанавливающие названные принудительные меры, обращены не к лицам, в отношении которых они применяются, а к органам и должностным лицам, их применяющим. Эти меры закреплены в диспозициях норм административного и административно-процессуального права, регламентирующих властные полномочия должностного лица, осуществляющего принудительное воздействие.

С учетом всех названных признаков можно сформулировать определение мер административного пресечения.

Под мерами административного пресечения следует понимать предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права способы и средства психического или физического воздействия, применяемые уполномоченными на то должностными лицами для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства субъекта административной власти в действия (деятельность) нарушителя.

По способу воздействия на правонарушителя меры административного пресечения подразделяют также на общие (обычные) и специальные (особые) путем выделения из числа мер административного пресечения специальной группы мер. К этой группе относят такие меры административного пресечения, как применение физической силы, резиновой палки, наручников и других специальных средств принуждения, применение огнестрельного оружия. Отличие особых мер от обычных состоит в том, что они используются тогда, «когда все иные возможные в конкретных условиях способы прекращения особо опасных противоправных действий исчерпаны и нет других средств обеспечить охрану правопорядка и безопасности граждан»¹. Эти меры, как правило, связаны с применением средств физического воздействия на правонарушителей.

Так, например, полиция вправе применять следующие меры административного пресечения общего назначения (в соответствии с Законом о полиции):

– требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной

¹ Попов Л.Л. Указ. соч. – С. 74.

деятельности государственных и муниципальных органов (п. 1 ч. 1 ст. 13);

– отстранять водителей от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 21 ч. 1 ст. 13);

– запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, транспортных средств и в других установленных законом случаях (п. 21 ч. 1 ст. 13);

– задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске (п. 20 ч. 1 ст. 13);

– доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13);

– изымать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, основные части к ним и специальные средства; ограничивать в установленном законодательством Российской Федерации порядке деятельность соответствующих объектов¹ и применять иные меры, предусмотренные Федеральным законом «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (п. 22 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции).

Все перечисленные меры пресечения, в отличие от принудительных мер административного предупреждения, являются установленной законом обычной реакцией на совершение противоправного деяния определенного вида, носят общий ординарный характер и применяются уполномоченными должностными лицами повседневно в ходе выполнения своих функциональных обязанностей.

Мерам специального административного пресечения, применяемым уполномоченными должностными лицами, присущи те же признаки, которые характеризуют административное пресечение в целом. Вместе с тем они обладают рядом отличительных черт, позволяющих объединить их в особую группу.

¹ Речь идет об объектах, где хранятся и обращаются оружие, основные части огнестрельного оружия, патроны к оружию и составные части патронов, в т. ч. частные охранные организации.

1. Применение данных мер воздействия в большинстве случаев обусловлено необходимостью преодоления оказываемого противодействия, в том числе физического, должностным лицам при пресечении уголовно наказуемых или административно наказуемых деяний, или прекращении посягательств на безопасность личности или общественную безопасность.

Их применение имеет вынужденный ответный характер. Необходимость применения данной группы мер, как правило, связана не только с самим фактом совершения правонарушения, но и с нежеланием правонарушителя подчиниться законным требованиям уполномоченного должностного лица. Действия правонарушителя в таких случаях посягают не только на охраняемые законом права и интересы личности, но еще и на установленный порядок управления.

2. Целью их применения является прекращение «наличного» и «действительного» преступного или административно наказуемого посягательства, преодоление противодействия со стороны правонарушителя.

3. С точки зрения характера принудительного воздействия их применение состоит в прямом физическом воздействии, прежде всего на правонарушителя, причем с помощью мускульной силы, специальных (технических) средств принуждения, оружия и специальной (полицейской) техники.

4. Применение специальных мер административного пресечения, как правило, представляет собой ответное применение силы и поэтому связано с причинением телесных повреждений, которые могут повлечь, особенно при применении огнестрельного оружия, смерть правонарушителя. Кроме физического вреда правонарушителю может быть причинен моральный и материальный вред.

5. Наличие и возможность применения данной группы мер является гарантией реализации всех остальных мер административного воздействия, входящих в состав административного принуждения.

На основе перечисленных признаков можно сформулировать определение данной группы мер административного принуждения: под специальными мерами административного пресечения следует понимать установленные нормами административного права способы и средства прямого физического воздействия на людей, животных или предметы, направленные на физическое воспрепятствование совершению лицом противоправного деяния на месте и во время его совершения, преодоление противодействия с его стороны, понужде-

ние его к исполнению юридической обязанности либо устранение угрозы безопасности личности или общественной безопасности.

К числу мер специального административного пресечения, согласно Закону о полиции, относятся:

- применение физической силы (ст. 20);
- применение специальных средств принуждения (палок специальных, средств ограничения подвижности, специальных газовых средств, электрошоковых, светошоковых устройств (ст. 21, 22);
- применение огнестрельного оружия (ст. 23).

Применяя физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие уполномоченные на то должностные лица обязаны:

- во-первых, строго соблюдать, специальные (административно-правовые) нормы, устанавливающие условия, основания и порядок их применения,

- во-вторых, совершая действия, влекущие причинение вреда, особенно при контркриминальном их применении, неукоснительно руководствоваться положениями уголовного законодательством о необходимой обороне, крайней необходимости и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, определяющими условия правомерного причинения вреда объектам уголовно-правовой охраны при возникшем состоянии.

Совокупность указанных норм административного и уголовного законодательства образует определенную целостность, в которой их отраслевая принадлежность не имеет принципиального значения. Взятые в единстве и взаимодействии перечисленные нормативные предписания составляют правовую основу и устанавливают пределы применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Они «направляют» уполномоченное должностное лицо на совершение действий, которые наиболее адекватны не только угрожающей опасности, но и обстоятельствам конкретной ситуации.

Вместе с тем необходимо помнить, что согласно Закону о полиции:

- 1) применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 5 ст. 6);

- 2) деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель

или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан (ч. 2 ст. 5).

Глава 13. Понятие и виды административно-правовых режимов

§ 1. Правовые и административно-правовые режимы: понятие и признаки

Режим – во многом синоним порядка вообще. То же самое свойственно и управлению, которое в любом своем проявлении всегда имеет организационную, упорядочивающую направленность.

Сущность и структура управления, органически соединена с функционированием правового режима государства.

Обеспечение правового режима во многом определяется деятельностью органов государственной власти и государственного управления, функционированием партий и других общественных организаций, соотношением политики и права.

Правовой режим определяет порядок регулирования комплекса правовых средств, при которых сочетаются взаимодействующие между собой дозволения, запреты, а также позитивные обязывания.

Такая направленность регулирования ярче всего проявляется в рамках отраслей права. Помимо предмета и метода правового регулирования, для каждой отрасли права характерен ряд юридических особенностей, обусловленных предметом регулирования. Поэтому, любой отрасли свойственен свой специфический режим регулирования¹.

Все правовые режимы подразделяются на две группы: а) первичные; б) вторичные. Первые являются такими комплексами правовых средств, которые выражают общие и исходные соотношения способов правового регулирования для некоторых сфер общественной жизни (отраслевые режимы). Вторые представляют собой известные модификации первичных режимов, предусматривающие либо особые льготы и преимущества, либо особые ограничения (внутриотраслевые режимы).

Под **правовым режимом** понимается официально установленный порядок правового регулирования, отражающий совокупность

¹ Алексеев С.С. Общее дозволение и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – С. 184.

юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования.

Правовому режиму присущи определенные признаки:

- правовое регулирование осуществляется целенаправленно в интересах определенного объекта, предмета или процесса – носителя правового режима;

- совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, жизнедеятельности, официально установленные и обеспеченные системой организационно-правовых мер;

- в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами;

- специально установленные правила направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя правового режима;

- деятельность (действия) субъектов, реализующих режимные правила, основана на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществляется в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей.¹

Правовое регулирование всегда целесообразно, оно направлено на достижение баланса интересов, потребностей, притязаний в обществе, в обеспечении беспрепятственной реализации субъектами своих прав.

Цели административно-правовых режимов полностью лежат в сфере национальной безопасности. Административно-правовые нормы служат защите определенного государственного распорядка, гарантиям правопорядка и общественной безопасности. Особую ценность имеют режимы, вводимые актом исполнительного органа власти. Например, объявление контртеррористической операции в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ создает условия для проведения комплекса необходимых мероприятий, посредством которых достигается поставленная цель.

Административно-правовые режимы могут рассматриваться как:

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. – М.: Норма, 2004. – С. 421.

- режимы, упорядочивающие и устойчиво закрепляющие субъект управления;
- режимы, закрепляющие требуемую степень подчиненности и зависимости субъекта и объекта управления;
- режимы информационного воздействия субъекта и объекта управления;
- функциональные управленческие режимы;
- режимы информационного обмена внутри протекающего в системе управления управленческого цикла;
- режимы взаимодействия функционально независимых между собой систем управления;
- режимы разграничения пересекающихся вертикальных и горизонтальных управленческих отношений внутри взаимодействующих между собой управленческих структур¹.

Административно-правовой режим – это урегулированный правовыми средствами комплекс управленческих мер и мероприятий, предусмотренный и реализуемый для достижения целей обеспечения национальной безопасности.

При введении административно-правового режима, возникают правовые отношения. По юридическому характеру взаимодействия их участников, как правило, эти отношения разграничиваются на вертикальные и горизонтальные. Вертикальными являются отношения властеподчинения, они возникают между соподчиненными сторонами и сформированы на основе способа позитивного обязывания с параллельным предоставлением органами исполнительной власти полномочий по контролю и надзору за исполнением обязательств. Такие отношения наиболее типичны для административного права, в них в полной мере проявляются закономерности управленческой деятельности, и обеспечивается реализация фундаментальных принципов эффективного управления.

¹ Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. – М.: Закон и право, 2002. С. 31-59.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны **фактически и юридически равноправны**.

Учеными определены приемы, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений при введении конкретных административно-правовых режимов:

а) нормативно-правовые акты, устанавливающие особый порядок деятельности в конкретных сферах правового регулирования;

б) принципы административного права, объективированные в нормативно-правовых актах;

в) организационное обеспечение надлежащей реализации принятых правовых мер в той или иной охраняемой сфере путем создания системы государственных органов, уполномоченных формировать и поддерживать соответствующий режим;

г) четкая, детальная, своего рода операционная регламентация действий субъектов права и их взаимоотношений между собой;

д) введение некоторых дополнительных правил или изъятие из общепринятых норм;

е) установление особой системы контроля за надлежащим порядком развития правоотношений в данной охраняемой сфере и ответственности за деятельность в рамках административно-правового режима;

ж) наличие особого метода правового регулирования, который основан на централизованном способе и императивном типе регулирования, выражается в юридическом неравенстве субъектов правоотношений, что приводит к более широкому применению ограниченно-разрешительных и запретительных методов, сочетаемых в необходимых случаях со строго целевым стимулированием субъектов права;

з) наличие специальных организационных, технических, материальных и финансовых средств (техники, ресурсов и т.д.)¹.

Необходимость административно-правовых режимов обуславливается, прежде всего, обеспечением интересов общественной безопасности и безопасности государства в целом, подверженной воздействию внешних и внутренних угроз.

¹ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. С. 401-402; Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 88-90.

§ 2. Виды и общая характеристика административно-правовых режимов

Основную часть административно-правовых режимов можно классифицировать по следующим основаниям:

1. *Режимы территорий, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства:* режим государственной границы; пограничный режим; режим закрытого административно-территориального образования; режим особо охраняемых природных территорий и т.д.

2. *Режимы организации государственного административного контроля и надзора:* таможенный, лицензионный, паспортно-регистрационный, паспортно-визовый, противопожарный, санитарно-эпидемиологический режимы; режим конфиденциальной информации и т.п.

3. *Специальные административно-правовые режимы:* режим военного положения; режим чрезвычайного и особого положения, режим контртеррористической операции.

Из всей совокупности административно-правовых режимов наиболее четко выделяются те из них, которые напрямую названы в соответствующих законах и иных правовых актах. К примеру, **режим государственной границы и пограничный режим**. Эти режимы охраняют линию и проходящую по ней вертикальную поверхность, определяющую пределы государственной территории Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия ее государственного суверенитета. Государственная граница обеспечивает безопасность страны и служит передовой линией контактов с другими странами. Охрана границы – важное условие защиты политических, экономических интересов и безопасности России.

Содержание **режима государственной границы** раскрывается в разделе III закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 7 февраля 2011 г.) и включает следующие правила:

- содержания Государственной границы;
- пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами;
- перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных;

- пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;
- ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности;
- разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Содержание **пограничного режима** установлено в разделе IV закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации». Этот режим образуют правила:

1) в пограничной зоне:

- въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств;
- хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и на островах на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если расположен за пределами пятикилометровой полосы местности.

2) в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации:

- учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду;
- промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности.

Содержание режима государственной границы и пограничного режима не ограничивается нормами закона и вытекающих из него подзаконных правовых актов. К существу данных административно-правовых режимов относятся нормы, устанавливающие ответственность за нарушение режимных правил. Это относится не только к режимам, закрепленным Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации», но и ко всем административно-правовым режимам. Если нормы юридической ответственности посвящены тому же предмету или объекту регулирования, что и административно-правовой режим, их нельзя исключать из содержания. В противном

случае теряется целостность и системность правового воздействия. Нормы административной ответственности обеспечивают реализацию мероприятий административно-правового режима, способствуют его объективному действию. В силу этой особенности, административная ответственность по своим сущностным свойствам является частью административно-правового режима.

Режим закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) устанавливается на территориях, в пределах которых расположены промышленные предприятия, связанные с производством ядерного оружия, радиоактивных материалов; военные и иные объекты, требующие принятия специальных мер по обеспечению их безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Данный режим помимо административно-правовых норм включает в себя и другие нормы: муниципального права – в части специальной компетенции органов местного самоуправления; бюджетного права – в части финансирования деятельности предприятий ЗАТО, государственного оборонного заказа, компетенции дополнительных расходов и потерь ЗАТО и др.; земельного права – в части особенностей землепользования в ЗАТО; гражданского права – в части особенностей приватизации, совершения иных сделок с недвижимым имуществом.

Рассматриваемый административно-правовой режим сводится к мерам и мероприятиям, составляющим особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов в ЗАТО, который включает¹:

- установление контролируемых и запретных зон по границе и в пределах образования;
- ограничения на въезд и постоянное проживание граждан на его территории;
- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и постоянное проживание;

¹ Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 7 февраля 2011 г.).

– ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих организаций, организации с иностранными инвестициями.

Детализация мероприятий особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов в ЗАТО и их организация осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами правительства РФ, а также иных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Режим особо охраняемых природных территорий необходим для защиты природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

Особенности режима обусловлены категорией охраняемой природной территории. В ст.2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 27 декабря 2009 г.) различаются следующие категории указанных территорий:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Закон содержит указание на ряд мероприятий и запретов, реализуемых в рамках каждой из указанных территорий, которые позволяют обеспечивать их сохранность.

В самых общих чертах эти мероприятия сводятся к следующему: выделение участков, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы; выделение иных функциональных зон; введение особого порядка расширения и строительства новых хозяйственных объектов, их социально-экономической деятельности; введение специального порядка использования земель особо охраняемых природных территорий; установление особого режима пребывания на территориях государственных природных заповедни-

ков и национальных парков; введение особого порядка природопользования в охранных зонах и т.п.¹

Комплекс проводимых мероприятий применительно к каждому объекту природы с учетом его особенностей определяется компетентными органами исполнительной власти.

В границах режима особо охраняемой природной территории должностным лицам органов исполнительной власти представляются исключительные правомочия. Например, государственные инспекторы по охране особых природных территорий уполномочены: проверять у лиц разрешения на пребывание на указанных территориях; задерживать нарушителей режима, изымать у них продукцию и орудия незаконного природопользования и т.п. Главным государственным инспекторам предоставлено право запрещать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую установленному режиму, назначать административные наказания за нарушения законодательства РФ об особо охраняемых природных территориях и др.

Административно-правовой режим таможенного дела является наиболее эффективным средством правового регулирования общественных отношений, возникающих при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу. Его законодательную основу образуют Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (ред. от 8 декабря 2010 г.) и Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Режим обеспечения таможенного дела объединяет такие мероприятия, как таможенное оформление, которое объединяет все таможенные операции, совершаемые в отношении товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу, и таможенный контроль, который представляет собой совокупность мер, осуществляемых таможенными органами России в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации.

¹ См.: Приказ МПР России от 16 июля 2007 г. № 181 «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях»; постановление Правительства РФ от 26 января 2007 г. № 47 «О подготовке и заключении договора аренды земельного участка национального парка».

Одним из видов таможенного контроля является таможенный валютный контроль. Его суть состоит в контроле за порядком и правилами перемещения валюты и валютных ценностей через таможенную границу России, заполнения грузовых таможенных деклараций, оформленных с представлением паспорта сделок и т.п. Он, в свою очередь, дифференцируется на следующие мероприятия:

1. Контроль за соблюдением правил перемещения через таможенную границу Российской Федерации наличной валюты и валютных ценностей.

2. Контроль за возвращением в Российскую Федерацию (репатриацией) экспортной валютной выручки резидентов и выявление случаев непоступления экспортной валютной выручки на соответствующие счета в уполномоченных банках.

3. Контроль за обоснованностью валютных платежей в пользу нерезидентов при импорте товаров.

Административно-правовой режим обеспечения таможенного дела содержит нормы, представляющие Федеральной таможенной службе РФ исключительные полномочия, направленные на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений и правонарушений в сфере внешней торговли и валютного обмена.

Режим конфиденциальной информации характеризуется как особый порядок деятельности субъектов административных правоотношений в процессе документирования данной информации, регистрации информационных ресурсов, ее содержащих, ограничения доступа к ним и их правовой защиты. Поскольку конфиденциальная информация в сфере деятельности исполнительной власти неоднородна, дифференцируются такие административно-правовые режимы конфиденциальной информации, как: режим персональных данных и режим служебной тайны.

Содержание административно-правового режима конфиденциальной информации отвечает всем параметрам комплексности государственного управления. В его структуре четко различима цель – обеспечение эффективного функционирования исполнительной власти посредством использования особо значимых сведений – конфиденциальной информации; обеспечение информационной безопасности как в публичных, так и в частных интересах; реализация информационных и иных прав управляемых субъектов в административных правоотношениях и их защита.

Данный режим относится к категории постоянно действующих. Субъектами режима конфиденциальной информации являются органы исполнительной власти не только общей, но и специальной компетенции. Это, например, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, осуществляющая лицензирование, сертификацию и контроль в сфере деятельности по криптографической защите конфиденциальной информации, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, осуществляющая аналогичные функции в сфере технической защиты конфиденциальной информации, Федеральное агентство по информационным технологиям, осуществляющее сертификацию ключей электронной цифровой подписи.

Режим носит ограничительный характер в силу доминирования таких способов правового регулирования, как предписания и запреты. Однако для субъектов, предоставляющих конфиденциальную информацию в органы исполнительной власти, они носят льготный характер, поскольку данные субъекты обладают абсолютными правами на использование данной информации, на требование обеспечения ее конфиденциальности, правом на снятие конфиденциальности и предоставление ее для открытого доступа.

К мерам данного режима относятся также квотирование (ограничение количества лиц, допущенных к конфиденциальной информации), мониторинг (выявление потенциальных угроз информационной безопасности), аудит информационной безопасности, регистрация информационных ресурсов, экспертиза ценности информации, осуществляемая в процессе ее архивирования, особый порядок документирования конфиденциальной информации, внутриведомственного и межведомственного информационного обмена, порядок доступа к информационным ресурсам, ее содержащим, административная ответственность за его нарушение.

§ 3. Специальные административно-правовые режимы

Режимы военного, чрезвычайного, особого положения и режим контртеррористической операции образуют особую категорию режимного регулирования и называются специальными. Эти режимы являются важнейшим средством обеспечения национальной безопасности, поскольку позволяют осуществлять комплексное противодействие обстоятельствам, характеризующимся высокой степенью опасности интересам личности, общества и государства.

Военное положение – особый правовой режим, вводимый на территории России или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ президентом в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Законодательной основой режима военного положения является Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. «О военном положении», Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне», Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», иные нормативные правовые акты.

Согласно ст. 87 Конституции Российской Федерации военное положение вводится президентом в случае агрессии против России или угрозы такой агрессии, с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

В период действия военного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее – граждане), деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации, который обязан рассмотреть его в течение 48 часов.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем оповещается население.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

На территории, на которой введено военное положение, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, применяются меры по организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время (далее – специальные формирования), и для нужд населения.

На основании указов Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры: 1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов; 2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики; 3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы; 4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; 5) приостановление деятельности ряда политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений; 6) привлечение граждан в порядке, установленном правительством Российской Федерации, 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; 7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества; 8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства; 9) запрещение

ние или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; 10) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток, задержание граждан на срок до 30 суток и задержание транспортных средств а так же ряд других мер.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

В период введения военного положения устанавливаются особые полномочия органов государственной власти.

Чрезвычайное положение – это вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой конституционный режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающих отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Введение чрезвычайного положения применяется исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Основанием для введения чрезвычайного или особого положения является чрезвычайная ситуация, т.е. обстановка, при которой:

- во-первых, нарушается нормальный ритм жизни городов, иных населенных пунктов, а также режим функционирования государственных органов. Например, при возникновении инфекционных заболеваний вводится особый режим труда, учебы, передвижения и перевозок, осуществляется комплекс карантинных мероприятий, проводится досмотр транспорта, эвакуация населения и т.д. Это осложняет деятельность исполнительных органов по выполнению возложенных на них задач и функций в различных сферах государственного управления;

- во-вторых, причиняется значительный ущерб экономике, материальным и культурным ценностям, а также личным и имущественным интересам физических и юридических лиц. Так, в результате стихийных бедствий, в частности землетрясений, разрушаются горо-

да и другие населенные пункты. В этих условиях возникает необходимость разместить десятки тысяч пострадавших семей, перевести на новое место учреждение здравоохранения, наладить работу предприятий общественного питания, торговли, снабжения, быстро восстановить связь, обеспечивать функционирование предприятий коммунально-бытового обслуживания и т.п. Работа по ликвидации последствий подобных явлений требует мобилизации огромных материальных и людских ресурсов;

- в-третьих, возникает угроза жизни, здоровью многих людей;

- в-четвертых, создается потенциальная угроза нарушения общественного порядка и общественной безопасности, а также осложняется деятельность государственных органов по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности. Возникают трудности в раскрытии и расследовании преступлений, проведении оперативно-розыскных мероприятий и т.п. Все это в совокупности создает угрозу безопасности личности, общества и государства. Поэтому государство вводит усиленные меры охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на всей или части пострадавшей от стихии территории¹.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе РФ. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации.

Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление.

Правоотношения в условиях чрезвычайного положения устанавливаются и регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и некоторыми другими нормативными актами законодательного и подзаконного уровней.

¹ Рушайло В.Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. 2004 г. № 1.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» указывает, что данный особый правовой режим может быть введен при наличии следующих обстоятельств:

- попытка насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захват или присвоение 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, чрезвычайной экологической 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.

Устранение этих обстоятельств для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации является целью введения чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение предоставляет государственным органам возможность применять чрезвычайные меры и одновременно не разрешает перейти границу необходимых мер.

При введении чрезвычайного положения Министерство иностранных дел РФ, согласно международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в трехдневный срок уведомляет Генерального секретаря ООН и информирует Генерального секретаря Совета Европы о временных ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступление от обязательств по указанным международным договорам, об объеме этих отступлений и о причинах принятия такого решения. Информирование также осуществляется при прекращении периода

действия чрезвычайного положения и при возобновлении в полном объеме действия положений Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Также в течение суток с момента принятия Советом Федерации постановления об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения МИД РФ уведомляет сопредельные государства об обстоятельствах, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Содержание чрезвычайного положения составляют «чрезвычайные» меры, отличительными чертами которых являются: ограничение конституционных прав и свобод граждан и организаций, введение дополнительных обязанностей и запретов; предоставление исключительных полномочий органам власти в связи с вводимыми ограничениями; реорганизация повседневной структуры государственного управления, основанная на создании специальных органов; перераспределение компетенции; приостановление деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

При введении режима чрезвычайного положения предусматриваются гарантии прав и свобод граждан.

На территории, где объявлено чрезвычайное положение, назначается комендант, который руководит проведением чрезвычайных мер и мероприятий. Он устанавливает время и срок действия комендантского часа, определяет особый режим въезда на территорию, устанавливает особый режим продажи оружия; боеприпасов; лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества; этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции и т.п.

Административно-правовая составляющая режима чрезвычайного положения представлена формированием временных специальных органов управления с исключительной компетенцией. На территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

а) временного специального органа управления территорией (ВСОУ), на которой введено чрезвычайное положение. ВСОУ создается указом Президента Российской Федерации. Данному органу управления могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации

и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение ВСОУ и по должности является его первым заместителем. ВСОУ возглавляет руководитель, назначаемый из числа руководителей (заместителей) федеральных министерств или служб, участвующих в обеспечении режима чрезвычайного положения, руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Руководитель ВСОУ назначается постановлением правительства Российской Федерации;

б) федерального органа управления территорией (ФОУ), на которой введено чрезвычайное положение. ФОУ создается, если действовавший на данной территории временный специальный орган управления не обеспечил достижения целей введения чрезвычайного положения. При этом временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия. При создании ФОУ, осуществление полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления. Комендатура территории, на которой введено чрезвычайное положение, при введении федерального органа управления входит в его структуру. Комендант указанной территории по должности является первым заместителем руководителя ФОУ. Федеральный орган управления возглавляет руководитель, назначаемый из числа руководителей правительства Российской Федерации или руководителей федеральных министерств, участвующих в обеспечении режима чрезвычайного положения. Руководитель федерального органа управления назначается указом Президента Российской Федерации.

Режим контртеррористической операции по своему характеру близок к режиму чрезвычайного положения, вводимого по основаниям социального характера. Правовой основой данного режима является Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Режим чрезвычайной ситуации (особое положение) – это собирательное понятие, включающее в себя различные режимы, опосредующие экстремальную ситуацию «регионального бедствия», диктующую необходимость принятия особых мер, подобных тем, ко-

торые используются при режиме чрезвычайного положения. Режим чрезвычайной ситуации устанавливается федеральными и субъектными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления. Его нормативными источниками являются Федеральный закон «О противодействии терроризму», Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹, законодательство об обеспечении безопасности отдельных категорий объектов или сфер общественной жизни², правовые акты, регулирующие функционирование субъектов системы противодействия чрезвычайным ситуациям³.

Режим особого положения наиболее полно представлен в режимах функционирования органов системы противодействия чрезвычайным ситуациям. На сегодняшний день разграничиваются три функциональных режима органов власти:

- режим повседневной деятельности (стационарное функционирование);
- режим повышенной готовности (активная подготовка и осуществление превентивных мероприятий);
- режим чрезвычайной ситуации (действия в чрезвычайной ситуации).

Режимы функционирования устанавливаются решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций⁴.

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 29 декабря 2010 г.).

² Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 28 сентября 2010 г.); Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ред. от 23 июля 2008 г.).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ред. от 4 февраля 2011 г.).

⁴ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ред. от 4 февраля 2011 г.).

Режим *повседневной деятельности* – характеризуется отсутствием информации о явных признаках угрозы возникновения ЧС.

Задача органов противодействия чрезвычайным ситуациям в стационарных условиях состоит в противоаварийном упреждающем планировании. Его основными целями являются: сбор информации для прогнозирования возможного развития чрезвычайных ситуаций и их последствий; накопление ресурсов, необходимых для их ликвидации, разработка специальных прогнозов, которые позволяют эффективно реагировать на ожидаемые проблемы, паспортизация и категоризация предприятий, цехов, участков, технологий, регионов и т.п. В данном режиме определяются и создаются нормативные, законодательные и экономические механизмы, направленные на минимизацию риска и ущерба от ЧС.

Режим *повышенной готовности* – характеризуется наличием информации о признаках потенциальной угрозы возникновения ЧС. Задачами органов управления в этом режиме являются разработка и осуществление детальных планов мероприятий по предупреждению либо смягчению последствий ЧС на основе заранее подготовленных сценариев ее развития и ответных действий. Применяются методы упреждающего выявления фактов возникновения и признаков развития ЧС и быстрого реагирования на изменяющуюся чрезвычайную обстановку.

Прогнозирование возможностей возникновения ЧС и превентивное планирование базируются на регулярной оценке тенденций развития текущей ситуации, а также ресурсов, необходимых для ее улучшения, стабилизации и снижения тяжести последствий развития ЧС.

Время, когда накопившиеся данные с высокой степенью вероятности свидетельствуют о том, что ухудшение ситуации становится необратимым и необходимо принятие контрмер, назовем *моментом начала развития ЧС*. Этот момент является самым ответственным, опасным и критическим, прежде всего для лиц, которые первыми должны среагировать на возникновение ЧС, прибыть на место и умелыми, четкими, профессиональными действиями начать работы по ее ликвидации.

Режим *чрезвычайной ситуации* – характеризуется обстоятельствами, совокупность которых в соответствии с существующими нормативами определяется как чрезвычайная ситуация.

Задачи органов управления в этом режиме: оперативные действия по защите объектов различного типа (населения, зданий, сооружений, посевов, скота и др.) от поражающих факторов, проведение спасательных и других неотложных работ.

В сфере организации хозяйственной деятельности альтернативу чрезвычайному образует особый режим работы экономики при ликвидации чрезвычайных ситуаций – мобилизационная подготовка и мобилизация¹. Теоретически такой режим является частью чрезвычайного положения, но на практике существует возможность его самостоятельного введения решением президента РФ или правительства РФ. Правовую основу для этого образуют федеральные законы «О гражданской обороне», «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»² и т.п.

Под *мобилизационной подготовкой* понимается комплекс мероприятий, проводимых в режиме повседневной деятельности, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления к обеспечению национальной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций.

Под *мобилизацией* понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях чрезвычайных ситуациях.

Правовые и административно-правовые режимы играют важную роль в обеспечении национальной безопасности в Российской Федерации. Посредством их обеспечивается комплексное противодействие угрозам и опасностям, защита интересов личности, общества и государства. Особую ценность имеют законодательно закрепленные режимы, вводимые актом исполнительного органа власти. По сути, это заранее подготовленные планы мероприятий, активизируемые при

¹ Федотов С.Б. Правовые и организационные основы экономического обеспечения ликвидации масштабных чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

² Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ред. от 19 июня 2007 г.); Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (ред. от 24 июля 2007 г.).

возникновении тех или иных опасных обстоятельств. Они образуют значительный резерв системы национальной безопасности.

Раздел 4. Ответственность по административному праву

Глава 14. Понятие и виды ответственности по административному праву

§ 1. Понятие и виды юридической ответственности

Юридическая ответственность – важная часть правовой системы, направленная на защиту общественных отношений от неправомерного поведения виновных лиц. Юридическая ответственность имеет ряд существенных признаков: официальное осуждение виновного и признание его деяния правонарушением; применение к виновному установленных правом санкций уполномоченными субъектами власти; регламентированный процессуальными нормами порядок ее применения.

Очевидно, вышеуказанные признаки основаны на применении права, отраслевое разделение которого (уголовное, гражданское и административное право) является основой для деления юридической ответственности на виды. Таким образом, юридическая ответственность представлена через уголовную, гражданско-правовую и административную ответственность.

Особенностью отрасли административного права всегда считалось регулирование более разнообразного круга общественных отношений. Причина тому – множество действующих федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, по-разному регламентирующих основание и порядок возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Это касается и правоотношений, связанных с привлечением к ответственности лиц, виновных в совершении административных, дисциплинарных проступков и противоправных действий государственных служащих, повлекших причинение материального вреда государству. Следовательно, ответственность по административному праву выступает не только важнейшим институтом административного права, но и используется в качестве элемента метода правового регулирования другими отраслями права.

Административное право полностью регулирует административную ответственность. Кроме того, оно регламентирует дисциплинарную ответственность государственных служащих и обучающихся

(школьников, студентов, курсантов, слушателей и других, а также материальную ответственность военнослужащих)¹.

Таким образом, разнообразие круга регулируемых нормами административного права общественных отношений определяет несколько видов ответственности по административному праву: административную, дисциплинарную и материальную.

Вместе с тем, в рамках различных научных школ выделяется конституционная ответственность, финансовая (налоговая) ответственность и ответственность, наступающая в административном порядке. Например, нормы Налогового кодекса РФ (раздел 4) устанавливают понятие налогового правонарушения, его виды, общие условия привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, налоговые санкции. Бюджетный кодекс РФ (часть 4) также устанавливает понятие и основания мер, применяемых за нарушения бюджетного законодательства, полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов, исполняющих бюджет субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по применению мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства.

За нарушение налогового и бюджетного законодательства предусмотрены следующие меры: предупреждение, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операция по счетам, наложение штрафа, начисление пени (ст. 282 БК РФ; ст. 114 НК РФ).

Вышесказанное является основой точки зрения о наличии еще одного вида юридической ответственности - финансово-правовой.

Деление юридической ответственности по видам основано не на правоохранных нормах налогового, бюджетного, экологического или, например, земельного законодательства и даже не на существовании санкций, не предусмотренных в УК РФ, КоАП РФ, ГК РФ, а на том, какова природа применяемых мер. Последняя связана с защитой интересов личности, общества, государства, местных органов самоуправления, путем использования властных процедур по применению мер государственного принуждения уполномоченными государственными органами исполнительной власти или органами местного самоуправления. Более того, процедура выявления нарушений бюджетного или налогового законодательства основана на проведе-

¹См.: Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 5.

нии проверок, носящих типичный административно-правовой характер. Фактически речь идет об административно-юрисдикционной функции, отраженной не только в КоАП РФ, но и в иных федеральных законах за правонарушения административного характера.

Так, в соответствии со ст. 112 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» судебный пристав-исполнитель имеет право устанавливать исполнительский сбор, если должник не представил последнему доказательств того, что исполнение было невозможным вследствие непреодолимой силы, т. е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. Возможность существования такой ситуации допускает как научное, так и судебное толкование действующего законодательства. Данное суждение подтверждается и позицией Верховного Суда Российской Федерации, высказанной по целому ряду дел. Например, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ указывается на то, что в случае привлечения к ответственности, предусмотренной нормами Налогового кодекса РФ, содержащими признаки административного правонарушения, производство по делу должно осуществляться в порядке, предусмотренном КоАП РФ (ч. 3 ст. 1.7 КоАП РФ, ч. 2 ст. 10 НК РФ).

Любая реальная юридическая ответственность, в том числе и по административному праву, имеет три основания: нормативное, фактическое и процессуальное.

Под *нормативным* основанием юридической ответственности понимается система действующих правовых норм, закрепляющих условия, поведение и меры воздействия на лиц, совершивших правонарушение.

Для административной ответственности такой системой правовых норм является КоАП РФ, законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Нормативным основанием дисциплинарной и материальной ответственности являются федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, определяющие порядок прохождения службы в соответствующих органах государственной власти. Примером может служить Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №114-ФЗ «О

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ.2005. № 6.

службе в таможенных органах Российской Федерации», Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» или Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. №40-ФЗ «О федеральной службе безопасности Российской Федерации» и др.

Фактическим основанием ответственности по административному праву является непосредственное деяние лица, квалифицируемое как правонарушение. Для административной ответственности таким основанием является административное правонарушение. Дисциплинарная и материальная ответственность наступает за противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственными служащими возложенных на него должностных обязанностей. При этом материальная ответственность наступает только в том случае, если дисциплинарным проступком или иным виновным деянием причинен материальный ущерб органам государственной власти.

Кроме того, фактическим основанием дисциплинарной ответственности может стать административное правонарушение в том случае, если его совершит военнослужащий, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов. Указанные лица несут административную ответственность лишь за те административные правонарушения, которые указаны в части 2 ст. 2.5 КоАП РФ.

Процессуальным основанием являются акты применения норм процессуального права, фиксирующие факт нарушения правового режима, доказательства вины лица, совершившего противоправное деяние, применение к ним юридических санкций. Нормы процессуального права, устанавливающие процессуальные основания административной ответственности сосредоточены в разделах 4 и 5 КоАП РФ, а также в АПК РФ в случае, если участником производства по делу об административном правонарушении выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель в связи с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом подведомственности арбитражных судов. Процессуальным основанием дисциплинарной и материальной ответственности являются акты субъектов власти, которые в отличие от лиц, применяющих административную ответственность, являются

руководителями тех лиц, которых они привлекают к дисциплинарной или материальной ответственности. Еще одной особенностью является то, что такие акты основаны как на законодательстве, так и на подзаконных и локальных нормативных правовых актах, устанавливающих специфику прохождения конкретного вида государственной службы или внутренний порядок учебного заведения.

Правой институт административной ответственности традиционно является зоной повышенного внимания ученых и практиков. Напротив, вопросы административно-правового механизма привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности рассматривались лишь фрагментарно.

§ 2. Понятие, основания и субъекты дисциплинарной ответственности по административному праву

Дисциплинарная ответственность - это наложение дисциплинарных взысканий на основе правовых норм субъектами дисциплинарной власти на подчиненных им членов устойчивых коллективов за дисциплинарные проступки и иные правонарушения.

Дисциплинарная ответственность имеет ряд особенностей.

Первой особенностью является большое количество нормативных правовых актов, устанавливающих разнообразные дисциплинарные санкции.

Так, к сотрудникам органов внутренних применяют дисциплинарные взыскания в соответствии с дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Президентом Российской Федерации.

К сотрудникам Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий применяются дисциплинарные взыскания, предусмотренные Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в соответствии с требованиями ст. 40 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области пожарной безопасности" и п. п. 15 п. 12 Указа Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по де-

лам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий".

На сотрудников таможенных органов Российской Федерации¹ и сотрудников правоохранительной службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ² за нарушение служебной дисциплины могут налагаться в установленном порядке следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации; увольнение из органов.

За дисциплинарный проступок к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы на основании ст. 28.4 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест.

Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации закреплен перечень взысканий, которые могут применяться к следующим категориям военнослужащих: солдатам, матросам, сержантам и старшинам; прапорщикам и мичманам; офицерам (младшим, старшим и высшим); гражданам, призванным на военные сборы.

Например, дисциплинарный арест применяется ко всем военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, за исключением офицеров, граждан, призванных на военные сборы в качестве офицеров, военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, не приведенных к Военной присяге (не принесших обязатель-

¹ См.: ст. 29 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; ст. 23 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации.

² См.: Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

ство), а также военнослужащих, не достигших возраста 18 лет, и военнослужащих женского пола.

Дисциплинарный арест назначается судьей гарнизонного военного суда в порядке, установленном Федеральным законом "О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста", на срок до 30 суток за один или несколько грубых дисциплинарных проступков. Если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение¹, то срок дисциплинарного ареста устанавливается в пределах срока административного ареста, установленного за такое административное правонарушение Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В срок дисциплинарного ареста засчитывается срок задержания военнослужащего (если такая мера обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке была применена к военнослужащему) в связи с совершением им дисциплинарного проступка, за который назначен дисциплинарный арест.

Во время отбывания дисциплинарного ареста военнослужащий не может быть исключен из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы (отчислением с военных сборов или окончанием военных сборов), за исключением случая признания его военно-врачебной комиссией негодным к военной службе, а военнослужащий, проходящий военную службу по контракту на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно, и военнослужащий, проходящий военную службу по призыву, - также за исключением случая признания его военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе.

При этом время отбывания дисциплинарного ареста в срок военной службы не засчитывается.

Вторая особенность дисциплинарной ответственности по административному праву связана с основаниями привлечения к дисциплинарной ответственности отдельных категорий лиц.

¹ Перечень грубых дисциплинарных проступков и порядок исполнения дисциплинарного ареста, назначенного судьей гарнизонного военного суда, изложены в приложении № 7 к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации.

В ряде случаев административное правонарушение влечет в порядке исключения не административную, а дисциплинарную ответственность. Военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы, кроме правонарушений, за совершение которых административная ответственность наступает на общих основаниях (ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ).

Следовательно, часть 1 ст. 2.5 КоАП РФ устанавливает общее правило о дисциплинарной ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, за совершенные ими административные правонарушения.

В случае, когда административное правонарушение совершено лицами, указанными в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ.

В этом случае постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы или месту прохождения военных сборов лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 28.9 КоАП РФ).

В статье 34 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации перечислены дисциплинарные проступки, которые являются грубым нарушением служебной дисциплины. Например, нахождение сотрудника органов внутренних дел на службе в состоянии алкогольного, наркотического и (или) иного токсического опьянения, а также отказ сотрудника органов внутренних дел от медицинского освидетельствования на состояние опьянения; непредставление сотрудником органов внутренних дел сведений о своих доходах, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о

своих обязательствах имущественного характера, доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и их обязательствах имущественного характера, а также представление сотрудником органов внутренних дел заведомо ложных сведений о своих доходах, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, о своих обязательствах имущественного характера, доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и их обязательствах имущественного характера.

К примеру, статья 81 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации к грубым дисциплинарным проступкам относит: совершение административного правонарушения, за которое военнослужащий в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях несет дисциплинарную ответственность; отсутствие военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, или офицера, проходящего военную службу по призыву, в воинской части или установленном за пределами воинской части месте военной службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного ежедневного служебного времени и др.

За каждый факт нарушения служебной дисциплины, а также за несколько выявленных проступков одновременно может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Правовыми актами установлены сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Так, лица рядового, начальствующего состава МВД России, сотрудники правоохранительной службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по общему правилу могут привлекаться к ответственности до истечения десяти суток с того дня, когда начальнику стало известно о совершенном проступке. Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - более двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения сотрудника в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

Применение дисциплинарного взыскания к военнослужащему, совершившему дисциплинарный проступок, производится в срок до 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном дисциплинарном проступке (не считая времени на проведение разбирательства, производство по уголовному делу или по делу об административном правонарушении, времени болезни военнослужащего, нахождения его в командировке или отпуске, а также времени выполнения им боевой задачи), но до истечения срока давности привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности. Срок давности установлен п. 8 ст. 28.2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», и он составляет один год со дня совершения дисциплинарного проступка.

В ряде случаев закон устанавливает наряду с общими и специальные сроки давности. Например, в соответствии с п. 4 ст. 58 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисциплинарное взыскание к гражданскому служащему применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Если давностный срок истек, а дисциплинарное взыскание не наложено, дисциплинарное производство должно быть прекращено.

Особенности дисциплинарной ответственности обучающихся. Поступление в образовательное учреждение является правом каждого гражданина. Обучающиеся всех видов образовательных учреждений имеют право на получение образования в соответствии с государственными образовательными стандартами. Помимо этого на обучающихся возлагаются определенные обязанности. Одной из них является выполнение установленных в образовательных учреждениях правил поведения. Следствием их нарушения является применение мер дисциплинарной ответственности.

В зависимости от последствий, возникающих у обучающихся за нарушение правил поведения в образовательном учреждении, меры принуждения разделяются на меры дисциплинарного или воспитательного воздействия. Может показаться, что такое разделение достаточно условно, однако только с точки зрения обучающегося. Во-первых, меры воспитательного воздействия более разнообразны, так

как не ограничены рамками законодательства и устава образовательного учреждения. Во-вторых, субъектами их применения являются все педагоги, работающие в учебном заведении. В-третьих, применение мер воспитательного воздействия не связано с крайней мерой дисциплинарного принуждения – отчислением обучающегося из образовательного учреждения, когда другие меры воспитательного и дисциплинарного воздействия уже исчерпаны. Воспитательное воздействие направлено исключительно на формирование личности обучающегося в интересах его самого, общества и государства. В-четвертых, меры воспитательного воздействия, как правило, предшествуют применению мер дисциплинарного характера. Наконец, главное отличие заключается в том, что каких-либо правовых последствий для обучающегося применение мер воспитательного воздействия не вызывает.

Правовую основу дисциплинарной ответственности обучающегося в сфере образования составляют: международное законодательство по охране прав и свобод несовершеннолетних (Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и т.д.); нормативные правовые акты федерального уровня (Конституция РФ, Закон РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Типовые положения об образовательных учреждениях и т.д.¹); локальные акты образовательного учреждения (Декларация прав обучающихся, Этический кодекс студентов, Правила поведения обучающихся, Правила о поощрениях и взысканиях обучающихся, Дисциплинарный устав и т.д.).

Таким образом, особенностью дисциплинарной ответственности обучающегося является то, что она применяется на основании совершенного дисциплинарного проступка, как противоправного, виновного нарушения обучающимся обязанностей, предусмотренных законодательством, подзаконными нормативными правовыми актами и локальными актами образовательного учреждения.

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 18 июля 2008 г. № 543 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования.

Целью применения дисциплинарного взыскания является предупреждение совершения новых нарушений дисциплины как самим нарушителем, так и другими обучающимися.

На сегодняшний день единственной законодательно предусмотренной мерой дисциплинарной ответственности является исключение из образовательного учреждения. Так как, согласно ст. 32 Закона РФ «Об образовании», в компетенцию образовательного учреждения входит разработка и принятие Правил внутреннего распорядка, другие меры дисциплинарной ответственности могут быть предусмотрены уставами и другими локальными правовыми актами образовательного учреждения. Это положение полностью корреспондируется с п. 9 ст. 1 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», согласно которому «За нарушение студентом обязанностей, предусмотренных уставом высшего учебного заведения и правилами его внутреннего распорядка, к нему могут быть применены дисциплинарные взыскания вплоть до отчисления из высшего учебного заведения».

Субъектами дисциплинарного воздействия в образовательном учреждении могут быть учащиеся школы, студенты учреждений начального профессионального, среднего профессионального образования, курсанты, слушатели, адъюнкты, аспиранты учреждений высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

Применение дисциплинарной ответственности к отдельным категориям обучающихся имеет ряд особенностей. Так, в отношении учащихся школ, не достигших 15 лет, согласно п. 6 ст. 19 Закона РФ «Об образовании», нельзя применить крайнюю меру дисциплинарного взыскания – исключение из учебного заведения. В отношении других обучающихся применение дисциплинарного наказания связано не столько с обучением, сколько с научной работой. Так, согласно п. 17 и п. 54 Приказа МВД России от 7 августа 2003 г. № 610, докторанты и адъюнкты, не выполнившие план работы над диссертацией, отчисляются соответственно из докторантуры и адъюнктуры¹.

¹ См.: Приказ МВД России от 7 августа 2003 г. № 610 «Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Законодательство не регулирует процесс возбуждения, расследования и применения дисциплинарных санкций. Таким образом, процедура дисциплинарного производства частично основана на локальных правовых актах в виде утвержденных положений, устанавливающих деятельность коллегиальных органов образовательных, научно-образовательных и научных учреждений (например, Положение о совете школы). Так, на основании вышеупомянутого приказа МВД России отчисление докторантов и адъюнктов основано на решении ученого (научно-технического) совета вуза или НИУ МВД России, деятельность которых регламентируется локальными правовыми актами соответствующих образовательных учреждений системы подготовки кадров МВД России. Примером может служить Приказ начальника Дальневосточного юридического института МВД России от 23 июня 2008 г. № 377 «Об утверждении Положения об Ученом совете Дальневосточного юридического института МВД России».

Особенности службы в правоохранительных органах диктуют и особое отношение к дисциплине курсантов, слушателей, проходящих обучение в ведомственных учебных заведениях правоохранительных органов. Это проявляется в создании специальных органов, деятельность которых направлена на укрепление служебной дисциплины и законности, обеспечение соблюдения норм профессиональной этики, предупреждение и разрешение конфликта интересов в повседневной деятельности курсантов. Так, на основании Приказа МВД России от 27 июля 2009 г. № 579 «Об утверждении Типового положения о комиссии органа, подразделения, учреждения системы Министерства внутренних дел Российской Федерации по служебной дисциплине и профессиональной этике» в учреждениях системы подготовки кадров для МВД России созданы соответствующие комиссии. Примером может служить деятельность комиссии по служебной дисциплине и профессиональной этике Дальневосточного юридического института МВД России, положение о которой утверждено Приказом начальника ДВЮИ МВД России от 16 сентября 2009 г. № 481. Так как обучение курсантов является частью их служебно-боевой подготовки, данная комиссия вправе рассматривать не только нарушения, связанные с действием Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, но и в связи с качеством обучения в образовательном учреждении системы МВД.

Сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности также не урегулированы законодательством. Однако типовые положения об образовательных учреждениях, принятые постановлениями Правительства РФ, частично заполняют этот пробел. Так, согласно п. 80 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования, дисциплинарное взыскание применяется в срок, не превышающий 1 месяца со дня обнаружения проступка и 6 месяцев со дня его совершения, не считая времени болезни студента и (или) нахождения его на каникулах. Не допускается отчисление студентов во время их болезни, каникул, академического отпуска или отпуска по беременности и родам. Если давностный срок истек, а дисциплинарное взыскание не наложено, дисциплинарное производство, на какой бы стадии оно ни находилось, прекращается.

Любое решение о применении дисциплинарного взыскания в отношении обучающегося должно оформляться в письменной форме в виде приказа руководителя образовательного учреждения. О принятом решении следует ознакомить виновного обучающегося и его родителей под роспись с вручением копии приказа.

Сведения о дисциплинарном взыскании курсанта, слушателя, адъюнкта заносятся в личное дело обучающегося.

§ 3. Понятие, основания и субъекты материальной ответственности по административному праву

Материальная ответственность государственного служащего наступает за неправомерные действия (бездействие) в связи с выполнением своих служебных обязанностей, в результате которых причинен реальный материальный ущерб государству. Ответственность выражается в возмещении государственным служащим причиненного им имущественного ущерба. Возмещение этого ущерба производится независимо от привлечения его к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия или бездействие, которым причинен ущерб нанимателю.

Этот вид юридической ответственности наступает либо в административном порядке, либо по суду.

Следовательно, под материальной ответственностью государственных служащих понимается обязанность виновного государственного служащего возместить ущерб, причиненный государству в связи с выполнением своих служебных обязанностей, в судебном или

внесудебном порядке, основанном на действующем федеральном законодательстве и подзаконных нормативных актах.

Целью применения материальной ответственности является возмещение материального ущерба, формирование бережливого отношения к чужому имуществу.

Материальная ответственность не наступает в случаях причинения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения нанимателем обязанности создать надлежащие условия для хранения имущества, вверенного государственному служащему.

Порядок и условия привлечения государственных служащих к материальной ответственности различаются по видам государственной службы. Однако законодательным основанием ее наступления является трудовое законодательство. Исключением является материальная ответственность военнослужащих, регулируемая Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Под материальной ответственностью военнослужащих в юридической науке понимается предусмотренная возможность возложения на них компетентными государственными органами юридической обязанности возместить в денежной форме полностью или частично причиненный военнослужащими реальный ущерб имуществу воинской части при исполнении обязанностей военной службы.

Военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, несут материальную ответственность в соответствии с гражданским законодательством РФ. Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы. Военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение 3-х лет со дня обнаружения ущерба.

Субъектами привлечения к материальной ответственности военнослужащих могут быть: офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту (далее - военнослужащие, проходящие военную службу по контракту); офицеры, призванные на военную

службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации; сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы (далее - военнослужащие, проходящие военную службу по призыву).

Основанием для привлечения военнослужащего к материальной ответственности является правонарушение, которое характеризуется следующими признаками: противоправное поведение (действие или бездействие) военнослужащего; причинение имуществу воинской части реального материального ущерба; наличие причинной связи между реальным ущербом и противоправным поведением военнослужащего; наличие вины военнослужащего; причинение ущерба при исполнении обязанностей военной службы.

Рассмотрим каждое условие подробнее.

1. Противоправными признаются такие действия, которые выражаются в нарушении конкретных правил, требований и норм, регулирующих порядок получения, выдачи, хранения и использования военного имущества. Общим правилом, сформулированным УВС ВС РФ, является обязанность всех военнослужащих «беречь военное имущество» (ст. 16). Помимо этой нормы действует широкий круг нормативных правовых актов, регламентирующих обеспечение сохранности военного имущества.

2. Согласно ст. 2 Федерального закона "О материальной ответственности военнослужащих", реальным ущербом признается: утрата или повреждение имущества воинской части, расходы, которые воинская часть произвела либо должна произвести для восстановления, приобретения утраченного или поврежденного имущества, а также излишние денежные выплаты, произведенные воинской частью.

3. Причинная связь означает, что реальный ущерб явился непосредственным следствием конкретного действия (бездействия) данного военнослужащего, а не воздействия внешних сил (природных явлений или действий иных лиц). Зачастую именно отсутствие причинной связи является основанием для отмены судебных решений. Так, например, нельзя считать причинением реального ущерба отказ выпускника военного училища от прохождения военной службы, так как им не совершено каких-либо действий, направленных на причинение материального ущерба военному училищу. Денежные средства, выделенные государством на содержание курсанта в период обучения

в военном училище, потрачены на подготовку будущего офицера и не связаны с отказом от прохождения дальнейшей службы.

4. Вина военнослужащего в причинении реального ущерба имуществу воинской части может быть выражена как в форме умысла, так и в форме неосторожности, что не влияет на вопрос о привлечении его к материальной ответственности, но имеет значение при определении размера взыскания.

Законодательством четко предусмотрены и те случаи, когда привлечение военнослужащих к материальной ответственности за причиненный ущерб не допускается: если ущерб причинен вследствие исполнения приказа командира (начальника); правомерных действий военнослужащего; оправданного служебного риска; действия непреодолимой силы.

5. В случаях, когда военнослужащий (гражданин, призванный на военные сборы) причинил ущерб имуществу воинской части не при исполнении обязанностей военной службы, он подлежит привлечению к гражданско-правовой, а не материальной ответственности. При этом нужно учитывать то, что исполнением служебных обязанностей военнослужащими по контракту признается фактическое выполнение ими должностных, специальных полномочий или заданий командования, независимо от времени и места их осуществления. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, признаются находящимися при исполнении обязанностей военной службы во всех случаях их нахождения в расположении своей воинской части либо вне ее, если они находятся в командировке или исполняют служебные задания.

В качестве срока, в течение которого военнослужащий может быть привлечен к материальной ответственности, Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» установлены три года со дня обнаружения ущерба. Этот временной интервал аналогичен сроку исковой давности, установленному ГК РФ.

Федеральным законом предусмотрено два вида такой ответственности - ограниченная и полная. Различие между этими видами материальной ответственности состоит в максимальном размере денежного взыскания, налагаемого на военнослужащего за один случай причинения им материального ущерба воинской части.

Ограниченность ответственности заключается в том, что за ущерб, причиненный воинской части при исполнении обязанностей военной службы, виновные военнослужащие и граждане, призванные

на военные сборы, отвечают в размере такого ущерба, но не более пределов, установленных Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих».

При определении размера возмещаемого ущерба, причиненного несколькими военнослужащими, применяется принцип солидарной ответственности, т. е. для каждого отдельного военнослужащего с учетом степени вины и вида материальной ответственности.

Военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен: военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и др. целей; действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ; в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ; умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в военно-медицинских учреждениях и учреждениях здравоохранения военнослужащих, пострадавших в результате этих действий; военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние наркотического, токсического или алкогольного опьянения.

При обнаружении ущерба командир (начальник) воинской части обязан назначить административное расследование.

Полномочия по вынесению решения о привлечении военнослужащих к материальной ответственности, а также по назначению конкретного размера возмещения возлагаются на командира воинской части либо суд.

Законом предусмотрено три варианта возмещения ущерба:

1) возмещение ущерба военнослужащими; 2) возмещение ущерба в случае увольнения военнослужащего с военной службы или перевода его к новому месту службы; 3) возмещение ущерба, причиненного военнослужащими третьим лицам.

Установление наличия условий применения к военнослужащему материальной ответственности осуществляется в особом процессуальном порядке - в ходе административного расследования.

Так, согласно ст. 7 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», административное расследование осуществляется в месячный срок и назначается командиром (началь-

ником) сразу после обнаружения ущерба. В необходимых случаях этот срок может быть продлен вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником), но не более чем на один месяц.

Дефицит законодательного регулирования административного расследования компенсируется Приказом Минобороны РФ от 31 января 2001 г. № 10 «Об утверждении Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации». Так, на основании п. 102 Наставления, в процессе проведения административного расследования готовятся следующие документы: рапорт, другие документы, на основании которых проводится административное расследование, с резолюцией командира (начальника) о назначении административного расследования; объяснения должностных лиц, свидетелей и т.п.; справка финансового органа о денежном размере причиненного ущерба с учетом применения соответствующих коэффициентов; в случае причинения ущерба здоровью - медицинское заключение о характере и степени повреждений; постановление об отказе в возбуждении уголовного дела; заключение лица, проводившего расследование, с указанием условий, причин, характера нарушений и рекомендаций командованию по привлечению к материальной ответственности и некоторые другие.

Наряду с этим, Наставлением установлены некоторые меры процессуального обеспечения, к которым, согласно п. 106, отнесены: обыски, выемки, допросы и некоторые другие следственные действия, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Вместе с тем если в ходе административного расследования будут выявлены признаки преступления, то командир воинской части возбуждает уголовное дело, о чем немедленно уведомляет военного прокурора. Все материалы административного расследования, послужившие поводом для возбуждения уголовного дела, приобщаются к данному делу.

§ 4. Компетенция сотрудников органов внутренних дел по применению мер административной и дисциплинарной ответственности

Сотрудники ОВД обладают широкими полномочиями по применению норм процессуального права к лицам, совершившим административное правонарушение. Так, согласно ст. 23.3 КоАП РФ

должностные лица ОВД уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях по более чем шестидесяти юридическим составам. Итогом рассмотрения дела об административном правонарушении является вынесение постановления о назначении административного наказания или прекращении производства по делу.

Более того, статья 28.3 КоАП РФ устанавливает перечень свыше полутора сотен составов административных правонарушений, по которым сотрудники ОВД вправе составлять протоколы. Этими полномочиями обладает широкий круг должностных лиц ОВД – от министра внутренних дел России до курсантов образовательных учреждений МВД России. Последние таким правом обладают лишь в случае привлечения в установленном порядке к охране общественного порядка и общественной безопасности. Конкретный перечень должностных лиц ОВД по составлению протоколов установлен Приказом МВД России от 2 июня 2005 г. № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию».

К примеру, курсанты, слушатели и адъюнкты образовательных учреждений высшего профессионального образования и научно-исследовательских организаций МВД России, состоящие в должностях рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, и привлеченные в установленном порядке к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по части 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьи 11.9, 11.15, части 1, 2 и 3 статьи 11.17, статьи 12.1, 12.2, 12.3 (за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки), 12.6, 12.7, 12.10-12.20, 12.25, 12.29, 13.24, 17.7, 17.9, 17.11, 17.12, 18.8, 18.9, часть 1 статьи 19.3, 19.6, 19.7, 19.15–19.17, 20.1, 20.3, части 1-3 и 6 статьи 20.4, 20.5, 20.8, 20.10, 20.12, 20.13, 20.17-20.22 КоАП РФ.

Приведенный перечень включает в такие административные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, как «Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения» (ст. 11.9); Повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования (ст. 11.15); «Нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов» (ст. 12.6); «Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным сред-

ством» (ст. 12.7); «Проезд на запрещающий сигнал светофора» (ст. 12.12); «Непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения» (ст. 12.18); Нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств (ст. 12.19); «Невыполнение требования о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства» (ст. 12.25); «Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения» (ст. 12.29); «Невыполнение законных требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении» (ст. 17.7); «Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод» (ст. 17.9); «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации» (ст. 18.8); «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции» (ст. 19.3); Проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации (ст. 19.5); 20.1. «Мелкое хулиганство» (ст. 20.1); «Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики» (ст. 20.3); «Нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему» (ст. 20.8); «Незаконное изготовление, продажа или передача пневматического оружия» (ст. 20.10); «Стрельба из оружия в не отведенных для этого местах» (ст. 20.13); «Нарушение пропускного режима охраняемого объекта» (ст. 20.17); «Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах» (ст. 20.20); «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» (ст. 20.21); Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.22).

Перечень должностных лиц органов внутренних дел и их прав по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий регулируется дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Глава 15. Понятие и основание административной ответственности

§ 1. Понятие и особенности административной ответственности

В науке административного права традиционно уделяют повышенное внимание рассмотрению вопросов административной ответственности. Такое положение обусловлено потенциалом административной ответственности, ее ролью в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности.

Для того чтобы сформулировать понятие административной ответственности, обратимся к анализу ее отличительных особенностей как вида юридической ответственности.

1. Административная ответственность выступает видом административного принуждения и юридической ответственности. Этим обстоятельством объясняется уникальность административной ответственности, которая вобрала в себя признаки, как первого, так и второго социально-правового явления. Административная ответственность наряду с уголовной, гражданской, дисциплинарной и материальной ответственностью работников (служащих) является качественной разновидностью юридической ответственности. Вместе с тем, административная ответственность является видом административного принуждения. Наряду с мерами административной ответственности административное принуждение включает в себя меры административного предупреждения, административного пресечения, административно-процессуального обеспечения.

2. Нормативные основания административной ответственности содержатся как в федеральных законах, так и в законах субъектов Российской Федерации. Так, в ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) закреплено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принятых в соответствии с ним законов Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. Фактическим основанием административной ответственности выступает административное правонарушение. Администра-

тивное правонарушение, общие признаки которого закреплены в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, выступает единственным основанием наступления административной ответственности. По этой причине правоприменителю в процессе доказывания по делу об административном правонарушении необходимо установить всю совокупность объективных и субъективных признаков, которые образуют состав административного правонарушения.

4. *Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица.* Характеристика административной ответственности посредством анализа правового статуса ее субъектов представляет как доктринальный, так и прикладной интерес. В отличие от уголовной и дисциплинарной ответственности, где в качестве субъектов выступают исключительно физические лица, субъектами административной ответственности по действующему законодательству могут быть как физические, так и юридические лица¹.

Возможность привлечения к административной ответственности как физических, так и юридических лиц свидетельствует об универсальном характере административной ответственности, ее способности воздействовать на широкий круг субъектов общественных отношений при наличии отклоняющегося поведения.

5. *Административная ответственность реализуется посредством применения административных наказаний.* Административное наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения, и состоит в ограничении прав и свобод физического лица либо правомочий юридического лица. Степень возникающих правоограничений зависит от вида и меры применяемого административного наказания, которое будет назначено субъектом административной юрисдикции за совершение административного правонарушения, определяется в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение. В соответствии с ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего адми-

¹ В юридической литературе этот факт признается бесспорным по причине того, что он нашел свое закрепление в законодательстве. Более подробно см.: Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: Учебное пособие. Нормативные акты. – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 19.

нистративное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

6. К административной ответственности привлекает широкий круг уполномоченных субъектов. В главе 23 КоАП РФ перечислено более семидесяти видов субъектов, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, и назначать административные наказания. Законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях существенно расширяется перечень субъектов административной юрисдикции, которые наделены правом рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством. Для сравнения, к дисциплинарной ответственности привлекает работодатель, представитель нанимателя, вышестоящее должностное лицо, т. е. субъект дисциплинарной власти. Субъектом, наделенным правом привлечения к уголовной ответственности, выступает исключительно суд.

7. Реализация административной ответственности происходит в рамках производства по делу об административном правонарушении. Данное производство является составным элементом административного процесса. Наличие административно-процессуальных норм, определяющих порядок реализации административной ответственности, является гарантией защиты прав физических и юридических лиц в рамках названных отношений.

8. Привлечение к административной ответственности влечет особое правовое состояние – административной наказанности. Постпротиправное состояние характерно для всех видов уголовной ответственности. Так, частью 1 ст. 86 Уголовного кодекса РФ установлено, что лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Привлечение работника (служащего) к дисциплинарной ответственности влечет наступление состояния дисциплинарной наказанности. Частью 1 ст. 194 Трудового кодекса РФ закреплено, что если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарное взыскание.

В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного пра-

вонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Следует учесть, что в настоящее время большинство учетов административных наказаний ориентированы не на окончание исполнения административного наказания, а на вынесение постановления по делу об административном правонарушении, что приводит к нарушению определения срока административной наказанности.

Вышеперечисленные особенности позволяют сформулировать следующее определение административной ответственности. *Административная ответственность – вид юридической ответственности, заключающийся в применении уполномоченными органами и должностными лицами в предусмотренном законом процессуальном порядке административных наказаний к лицу, совершившему административное правонарушение.*

§ 2. Основания административной ответственности

Реализация административной ответственности происходит в рамках отношений охранительного типа¹. Рассмотрение административной ответственности через призму правоотношения имеет первостепенное значение. Это позволяет проанализировать не только момент возникновения данных правоохранительных отношений, но и в максимальной мере защитить права и свободы лиц, привлекаемых к административной ответственности и их представителей. В этой связи важным является определение оснований административной ответственности.

Под *основаниями административной ответственности* следует считать совокупность факторов, наличие которых может повлечь за собой данный вид юридической ответственности².

Основанием юридической ответственности в узком смысле является состав правонарушения, т. е. наличие всех элементов, составляющих акт правонарушения (объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона), выступающих в неразрывном единстве.

¹ См.: Серков П.П. Характеристика правоотношений в сфере административной ответственности // Государство и право. 2010. № 9. С. 26-35.

² Тимошенко И.В. Административная ответственность. Учебное пособие – М.:ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2004. – С. 17.

Однако состав правонарушения – это решающее, но не единственное основание юридической ответственности. Основанием юридической ответственности в широком смысле, по мнению Д.Н. Бахраха, выступают нормативные, фактические и процессуальные основания:

Нормативное основание – это наличие нормы права, предусматривающей возможность возложения ответственности.

Фактическое основание – это наличие факта правонарушения (фактически совершенного деяния), с которым связывается возникновение охранительного правоотношения, в рамках которого реализуется юридическая ответственность (административное нарушение).

Процессуальное основание – это наличие правоприменительного акта, который конкретизирует общие предписания охранительной нормы права (содержит санкции), определяет вид и меру юридической ответственности¹.

Для наступления реальной административной ответственности необходимо, чтобы имели место все три основания. Эти основания должны наступать именно в такой последовательности. Прежде всего, должна быть норма, устанавливающая запрет или обязанность и санкцию за их нарушение или неисполнение. Наличие правовой нормы предопределено волей законодателя, который определяет административно-правовой запрет в качестве средства обеспечения соответствующих общественных отношений. Нормативное основание административной ответственности это не только норма, которой установлена ответственность за конкретное правонарушение, а сложный правовой институт, который включает в себя систему административно-правовых и административно-процессуальных норм определяющих:

- общие принципы института административной ответственности;
- общую характеристику административных правонарушений;
- понятие, систему и назначение административных наказаний;
- составы административных правонарушений, за которые установлена административная ответственность;
- систему субъектов административной юрисдикции;
- производство по делам об административных правонарушениях;

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России/ Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. – М., Эксмо, 2006. – С. 406.

- исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

После этого может возникнуть фактическое основание – противоправное деяние. При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе назначить административное наказание за правонарушение.

Что же касается процессуального основания административной ответственности, то оно так же неотъемлемо, как нормативное и фактическое, поскольку любые нормы права, устанавливающие юридическую (в том числе и административную) ответственность, на практике реализуются посредством принятия (издания) полномочным на то органом или должностным лицом индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях соответствующих материальных и процессуальных норм. Иными словами, нормативное и фактическое основания административной ответственности (т.е. конкретное противоправное деяние и норма права, устанавливающая административную ответственность за него) могут быть, но до издания (т.е. до наличия) соответствующего акта государства в лице его органа или должностного лица о привлечении виновного субъекта к административной ответственности за совершение им деяния в нарушение требований данной нормы (такой акт именуется как постановление о назначении административного наказания) самой административной ответственности как таковой не будет¹.

§ 3. Законодательство об административных правонарушениях

Федеративное устройство России четко выражено в структурных компонентах системы законодательства об административных правонарушениях. В соответствии с пунктом «к» ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это положение нашло свое отражение в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ, где закреплено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принима-

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М.: Юринформцентр, 2001. – С. 18.

емых в соответствие с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В постановлении Пленума ВС России от 24 марта 2005 года № 5 дано четкое разъяснение о том, что к законодательству об административных правонарушениях, относится Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, введенный в действие с 1 июля 2002 г., который определяет условия и основания административной ответственности, виды административных наказаний, порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе подведомственность и подсудность этих дел, а также законы субъектов Российской Федерации, принимаемые в соответствии с КоАП РФ по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Российской Федерации¹.

В случае привлечения к ответственности, предусмотренной нормами Налогового кодекса Российской Федерации, содержащими признаки административного правонарушения, производство по делу должно осуществляться в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

- 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 3) 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 Российской Федерации;
- 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний;
- 6) в соответствии с законодательством определяет подсудность и подведомственность дел об административных правонарушениях

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

судам, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, федеральным органам исполнительной власти.

Положения ч. 2 ст. 1.1 Кодекса основаны на положениях ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которым общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В случае, когда международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, применяются нормы международного договора, имеющие прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации. При этом необходимо учитывать разъяснения, данные Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»¹.

Задачами законодательства об административных правонарушениях являются *защита*: личности, общественной нравственности, законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений;

охрана: прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности;

предупреждение: административных правонарушений.

Действие законодательства об административных правонарушениях во времени:

1. Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

2. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т. е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено.

3. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

4. Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве:

1. Лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации лица без гражданства, совершившие административные правонарушения за пределами Российской Федерации, подлежат административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

§ 4. Субъекты административной ответственности

Субъектом административной ответственности признается лицо, совершившее административное правонарушение и к которому в установленном порядке может быть применено административное наказание. Определение субъекта административной ответственности имеет особое значение, как для теории, так и для правоприменительной практики (например, по субъектному составу осуществляется разграничение административной и налоговой ответственности)¹.

¹ См.: Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононо-

Субъектами административных правонарушений могут быть как физические, так и юридические лица. Физические лица – субъекты административного правонарушения подразделяются на три группы: общие, специальные и особые.

Общими субъектами административного правонарушения рассматриваются вменяемые физические лица, достигшие возраста административной ответственности.

Вменяемость выражается в способности лица осознавать фактический вредный характер своего деяния и определять его. Отсутствие такого состояния может служить основанием для освобождения лица от ответственности в соответствии со ст. 2.8 КоАП РФ. Вменяемость представляет собой единство интеллектуального и волевого компонентов. Интеллектуальный элемент характеризуется свойством психики осознавать фактический характер и вредность совершаемых действий (бездействия). Волевой компонент характеризует субъекта с позиции способности руководить своим поведением.

К административной ответственности привлекаются только те лица, которые достигли на момент совершения административного правонарушения 16 лет, т. е. деликтоспособные лица. Установление такого возрастного ценза не случайно, поскольку законодатель исходит из того, что к 16 годам индивид достигает такого уровня своего психического развития, когда он уже отчетливо и в полной мере осознает фактический характер и вредность деяний, которые отнесены к категории противоправных, и может нести за них ответственность.

В качестве *специального* субъекта выступает лицо, которое наряду с общими признаками (возраст и вменяемость) обладает дополнительными свойствами, выступающими обязательными конструктивными элементами отдельных административных правонарушений. Такими признаками могут считаться:

1) признаки, характеризующие трудовые, служебные обязанности некоторых категорий работников (должностное лицо, водитель, продавец);

2) признаки, характеризующие правовой статус граждан (владелец огнестрельного оружия, водитель транспортного средства);

3) признаки, характеризующие прошлое противоправное поведение (лицо ранее привлекалось в течение года к административной ответственности).

По общему правилу, специальные признаки носят временный характер (хотя лицо может обладать таким свойством довольно длительное время), они более мобильны, лицо может иметь их сразу несколько, приобретать новые, утрачивать старые. Ответственность специальных субъектов характеризуется применением более жестких санкций в сравнении с общими субъектами (максимальный размер административного наказания в виде административного штрафа для должностных лиц составляет 50000 рублей, в то время как для физических лиц – 5000 рублей), а также применением ответственности за те административные правонарушения, где субъекту необходимо иметь особый правовой статус (применение административной ответственности за нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему возможно лишь к тем лицам, которые имеют статус владельца оружия).

Особых субъектов административной ответственности характеризуют признаки, которые не являются квалифицирующими для конкретного состава административного правонарушения, но влияют на индивидуализацию ответственности. К данной группе относятся несовершеннолетние (в возрасте от 16 до 18 лет), инвалиды I и II группы, беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет, военнослужащие и лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, иностранные граждане и лица без гражданства. Для данных субъектов законом установлены дополнительные основания административной ответственности или повышенный размер санкций (например, несовершеннолетним административное наказание в виде административного штрафа назначается при наличии у них самостоятельного источника доходов) либо ограничение применения мер административной ответственности (к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18, инвалидам I и II групп, военнослужащим и лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, не применяется административное наказание в виде административного ареста).

Рассмотрим отдельные категории субъектов административной ответственности.

Административная ответственность несовершеннолетних.

Лицо, совершившее правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, признается несовершеннолетним и к нему с учетом конкретных данных и обстоятельств дела вместо мер административной ответственности могут быть применены меры, предусмотренные Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», а также другими нормативными актами в этой сфере.

КоАП РФ закрепляет принцип рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних специальными органами, основной задачей которых является защита прав несовершеннолетних. К ним относятся районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Названные комиссии применяют к несовершеннолетним нарушителям наказания, предусмотренные санкциями соответствующих статей. Особенной части (за исключением административного ареста, налагаемого на граждан с 18 лет, и административного штрафа, который может налагаться на несовершеннолетнего, имеющего самостоятельный заработок). При этом меры административного наказания не должны применяться за отдельные незначительные проступки, в том числе носящие характер озорства, шалости и т.п. В этом случае целесообразно ограничиться устным замечанием, сообщить о поведении подростка его семье. Кроме того, КоАП РФ допускает возможность освобождения несовершеннолетнего, совершившего правонарушение от административной ответственности с применением к нему мер воздействия, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних: обязанность принесения публичного или в иной форме извинения потерпевшему, предупреждение, выговор или строгий выговор, возмещение материального ущерба, передача несовершеннолетнего под надзор родителей, общественных воспитателей, некоторые другие меры принудительно-воспитательного характера.

Административная ответственность должностных лиц. Под *должностным лицом* следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах

местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Кроме того как должностные лица административную ответственность несут:

совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций;

совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 13.25, 14.24, 15.17 - 15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29 - 15.31, частью 9 статьи 19.5, статьей 19.7.3 настоящего Кодекса, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций;

лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, бюджетным учреждением, уполномоченным органом, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29 - 7.32 настоящего Кодекса;

лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, если настоящим Кодексом не установлено иное.

Следует иметь в виду, что лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица могут не признаваться в качестве должностного лица при совершении правонарушений, предусмотренных ст.ст. 15.4–15.9, 15.11 КоАП РФ¹, а при совершении административных правонарушений, предусмотренных в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) (глава 16 КоАП РФ), лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

Особые условия привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. В ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ предусмотрено, что особые

¹ См.: Примечание к ст. 15.3 КоАП РФ.

условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности лиц, выполняющих определенные государственные функции, устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом. В числе этих лиц называются депутаты, судьи и прокуроры.

В Конституции РФ особые условия привлечения к административной ответственности установлены в отношении членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы (ст. 98) и судей (ст. 122). Более детально этот вопрос прописан в ст. 65 ФЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации». Порядок привлечения к административной ответственности прокуроров определен в ст. 48 ФЗ от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

К примеру, материалы о событии административного правонарушения, совершенного судьёй, направляются на имя Генерального прокурора Российской Федерации, который в свою очередь представляет их на рассмотрение в соответствующую судебную коллегию в составе трех судей. Материалы о событии административного правонарушения, совершенного прокурором, направляются на имя руководителя органа прокуратуры по месту службы прокурора или вышестоящему прокурору для проведения служебной проверки.

Проблема иммунитета от уголовной и административной ответственности членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей были предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ. В его постановлении от 20 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности положений ч. 1 и 2 ст. 18, ст. 19 и ч. 2 ст. 20 ФЗ от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» было указано, что «неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности». Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19, ч. 1), а с другой – наруше-

ние конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (ст. 52)¹.

Очевидно, что такое законодательное закрепление иммунитета указанных должностных лиц на практике позволяет последним избежать привлечения к административной ответственности.

Административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания. За административные правонарушения военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Исключение составляют административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.1-5.26, 5.45-5.52, 5.56, 6.3, 7.29-7.32, главой 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), главами 12, 15 и 16, ст. 17.7, ст.ст. 18.1-18.4, 19.5.7, 19.7.2, 19.7.4 и ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) КоАП РФ, за которые военнослужащие и приравненные к ним лица несут административную ответственность на общих основаниях.

Кроме того, в отношении военнослужащих не может применяться административная ответственность в виде административного ареста, а к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы – в виде административного штрафа.

Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административ-

¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2. Ст. 150.

ные правонарушения, и иностранные юридические лица, совершившие административные правонарушения на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, предусмотренные ч. 2 ст. 8.16, ст.ст. 8.17 - 8.20, ч. 2 ст. 19.4 КоАП РФ, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

В ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ закреплен иммунитет иностранных граждан от административной юрисдикции Российской Федерации. При этом дается отсылка к федеральным законам и международным договорам РФ. В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г., Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г., Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 г., Венской конвенцией о представительствах государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. и др.), двусторонним международным договорам Российской Федерации к административной ответственности не могут быть привлечены главы иностранных дипломатических представительств (послы, посланники, поверенные в делах), члены дипломатического персонала (советники, торговые представители, военные атташе, иные должностные лица, первые, вторые и третьи секретари посольств и некоторые другие лица, которые входят в состав дипломатического персонала), члены их семей. Иммунитет от административной юрисдикции распространяется также на полномочных представителей международных организаций универсального характера (ООН, ее специализированных учреждений и др.).

Административная ответственность юридических лиц. Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В случае, если в статьях разделов I, III, IV, V КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

В научной литературе обращается внимание на определенные особенности, которые присущи административной ответственности юридических лиц:

- субъектами административной ответственности организаций выступают только коллективные образования, обладающие статусом юридического лица;

- существует возможность параллельного привлечения к административной ответственности юридического лица и соответствующего физического лица (должностного лица организации) за вину каждого из них (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ);

- существенно отличает определение вины юридического по сравнению с виной физического лица. Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ);

- административная ответственность юридического лица является коллективной ответственностью, которая выражается в неблагоприятных последствиях для всего коллектива¹.

При привлечении к административной ответственности юридического лица, которое подвергнуто реорганизации или преобразованию, необходимо учитывать правила, которые изложены в ст. 2.10 КоАП РФ.

§ 5. Обстоятельства, исключаящие административную ответственность и освобождающие от административной ответственности

В отдельных случаях при совершении лицом деяния, подпадающего под признаки административного правонарушения, отношения ответственности не возникают или прекращаются в связи с тем, что имеет место либо обстоятельство, исключаящие административную ответственность, либо обстоятельство, освобождающие от административной ответственности.

Обстоятельства, исключаящие административную ответственность — установленные КоАП РФ юридические факты и условия, при наличии которых совершенное физическим или юридиче-

¹ См.: Назаров И.В. Административная ответственность юридических лиц в России: Учебное пособие. – Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2003. – С. 22-23.

ским лицом действие или бездействие не может рассматриваться как административное правонарушение, поскольку отсутствует один из элементов его состава. К числу таких обстоятельств можно отнести следующие:

физическое лицо, не достигло к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет (ст. 2.3);

физическое лицо во время совершения противоправного действия (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие болезненного состояния психики (ст. 2.8);

действие физического или юридического лица в состоянии крайней необходимости, т.е. действовавшие для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (ст. 2.7);

в отношении юридического лица в случае, если по смыслу нормы КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях данная норма относится и может быть применена только к физическому лицу (ч. 2 ст. 2.10);

Крайняя необходимость — противоправное деяние, совершенное для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

Таким образом, лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от административной ответственности, если оно своими действиями пыталось предотвратить опасность, угрожающую общегосударственным интересам или законным интересам субъектов частного права. При этом опасность могла быть устранена только в результате совершения административного правонарушения, а причиненный вред должен быть менее значим, чем вред предотвращенный.

Под вредом, причиняемым охраняемым законом интересам, имеются в виду различные действия, образующие состав административного правонарушения, влекущего административную ответствен-

ность. При совершении таких деяний в состоянии крайней необходимости отсутствует признак вины.

Состояние крайней необходимости возникает, когда имеется действительная, реальная, а не мнимая угроза указанным интересам. Если угроза указанным охраняемым интересам может возникнуть в будущем, это не будет крайней необходимостью. На это прямо указывают слова текста статьи «для устранения опасности, непосредственно угрожающей».

Источниками угрожающей опасности при крайней необходимости, в частности, могут быть стихийные силы – наводнения, пожары, землетрясения и др., дикие или домашние животные, например при их нападении на человека; источники повышенной опасности, например неисправная автомашина; человек, причиняющий или угрожающий причинить вред правоохраняемым интересам.

В КоАП РФ приводятся два условия, при наличии которых лицо, находящееся в состоянии крайней необходимости, не рассматривается как совершившее административное правонарушение. Первое из них – невозможность устранения возникшей угрозы правоохраняемым интересам иными средствами, второе – причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный.

Причинение вреда правоохраняемому интересу можно признать оправданным, если у субъекта не было иного выхода для спасения более ценного блага. Поэтому при обнаружении угрозы правоохраняемым интересам должны изыскиваться правовые пути предотвращения или устранения такой угрозы. Если такой возможности нет, должны приниматься меры, минимально нарушающие правоохраняемый интерес, т.е. совершаться такие действия, которые образуют наименее опасные правонарушения. Вопрос о том, являлся ли использованный для предотвращения вреда способ единственно возможным, решается с учетом конкретных обстоятельств дела.

Невменяемость — состояние, при котором лицо не могло сознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Невменяемость характеризуется двумя критериями – юридическим (психологическим) и медицинским (биологическим), которые, в свою очередь, имеют несколько признаков.

Юридический критерий невменяемости включает указание на отсутствие у физического лица способности осознавать фактический

характер и противоправность своих действий или бездействия (интеллектуальный признак) или руководить ими (волевой признак).

Для признания лица невменяемым необходимо наличие хотя бы одного признака юридического критерия в сочетании с хотя бы одним признаком критерия медицинского (алкогольный психоз, алкогольный галлюциноз, реактивный психоз и т.д.). При этом установление факта невменяемости имеет строгие временные границы – она устанавливается только на момент совершения административного правонарушения.

Невменяемость является юридическим (правовым) понятием, и окончательное решение о невменяемости физического лица, совершившего административное правонарушение, является компетенцией органа, уполномоченного рассматривать дела о таких правонарушениях. Поскольку для решения этого вопроса требуются специальные познания в области психиатрии, соответствующие органы должны использовать заключения экспертов-психиатров. Эксперты устанавливают наличие и характер болезненного расстройства психики лица и определяют глубину поражения его психических способностей в связи с таким расстройством, а орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, решает вопрос о том, подлежит ли это лицо административной ответственности.

Обстоятельства освобождения от административной ответственности — установленные КоАП РФ случаи и условия, которые позволяют даже при наличии состава административного правонарушения не применять к лицу, в отношении которого ведется производство по делу, административное наказание, а именно:

при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9);

если истекли сроки давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5);

в случае подтверждения данных о том, что в момент автоматической фото,- видеофиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из обладания собственника (владельца) транспортного средства в результате противоправных действий других лиц (ч. 2 ст. 2.6.1);

в связи с заменой административной ответственности другим видом ответственности (ст. 2.5);

в связи с применением к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия (ч. 2 ст. 2.3).

Признание деяния малозначительным (ст. 2.9 КоАП РФ) предполагает наличие таких обстоятельств, которые бы свидетельствовали о том, что противоправные действия не достигли необходимой общественной опасности для применения мер государственного воздействия. При признании правонарушения малозначительным согласно положениям обязательно следует учитывать и субъективную сторону совершенного правонарушения.

При умышленном совершении административного правонарушения вряд ли можно говорить о малозначительности правонарушения. В ситуации, когда виновное лицо желало причинить существенный вред, но по независящим от него причинам не смогло этого достичь, деяние также не может считаться малозначительным. Оценивая субъективную сторону совершенного правонарушения, нельзя забывать и о роли правонарушителя.

Таким образом, малозначительность деяния может быть констатирована только при совпадении субъективного и объективного моментов: стремления к наступлению незначительных последствий и реального причинения таких последствий или при полном отсутствии общественной опасности деяния.

При квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства учитываются при назначении административного наказания.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо

обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий. При этом применение положений о малозначительности должно быть мотивировано¹.

Срок давности привлечения к административной ответственности – это срок, после истечения, которого исключается возможность назначения административного наказания.

По общему правилу срок давности привлечения к административной ответственности не может превышать *двух месяцев* или *трех месяцев*, если дело рассматривается судом. За отдельные виды правонарушений, перечисленных в ч. 1 статьи 4.5 КоАП РФ, а также за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации срок давности увеличен до *одного года*. Это обусловлено рядом обстоятельств, которые объективно не позволяют в течение общего срока давности выявить факт совершения правонарушения.

Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей².

Глава 16. Административное правонарушение

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2004. № 8.

² См.: п.14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 10 июня 2010 г.).

§ 1. Понятие и признаки административного правонарушения

Для более глубокого и всестороннего изучения понятия административного правонарушения необходимо исследовать его содержание, обусловленное объективными и субъективными факторами.

Законодательное определение административного правонарушения дано в ст. 2.1 КоАП РФ: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Следует обратить внимание на то, что правонарушение представляет собой акт волевого поведения, связанного с нарушением нормы права и выражающегося в двух формах: действия или бездействия. Не могут быть правонарушением мысли, чувства или желания человека, если они не воплотились в определенный поступок и не регулируются правом. Деяние обусловлено сознанием и волей человека. Именно благодаря сознанию действие обретает характер правомерного поведения человека.

Правонарушение в виде действия — нарушения запрета или активного невыполнения обязанности.

Нарушения нормы права, выражающиеся в бездействии, проявляется как невыполнение законного требования или пассивное невыполнение обязанности, т.е. человек должен был совершить определенные действия, предусмотренные нормой права, но не совершил их.

Так, управление транспортным средством с заведомо подложными государственными регистрационными знаками (ст. 12. 2 КоАП РФ) — действие, а невыполнение требования Правил дорожного движения уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом проезда перекрестков (ст. 12. 2 КоАП РФ), — бездействие.

Административному правонарушению присущи следующие характерные черты: общественная опасность (вредность), противоправность, виновность, наказуемость.

Общественная опасность (вредность) административного правонарушения.

Наиболее дискуссионной в юридической литературе, остается проблема общественной вредности или общественной опасности административного правонарушения. Суть дискуссии главным образом заключается в том, что многие авторы предлагают различное толкование этого признака – либо как общественно опасное, либо как общественно вредное.

Ученые в области административного права по данному вопросу в разное время высказывали различные точки зрения.

Одни исследователи общественную опасность исключают из числа признаков административного правонарушения, другие считают возможным ее рассмотрение и распространение в равной мере как на преступления, так и на правонарушения, а различие видят лишь в разной степени общественной опасности. Третьи полагают, что административные правонарушения могут быть общественно опасными, а могут не быть. Четвертые утверждают, что указание на степень опасности или вредности деликта немного бы дало правоприменителю в установлении факта административного правонарушения. И, наконец, встречаются модификации перечисленных точек зрения.

Совокупность указанных обстоятельств стала одной из причин того, что общественная опасность (вредность) не воспринята в качестве материального признака административного правонарушения действующим административным законодательством.

Сегодня вряд ли можно прийти к одному решению, если не будет четко сформулировано понятие общественно опасного деяния. Когда переход улицы в неустановленном месте, проезд в трамвае без билета называют общественно опасным деянием, возникает вопрос: «А что же такое общественная опасность? Где граница этого понятия?».

Общественно опасными следует считать деяния, которые в своей совокупности нарушают условия существования общества. С этой точки зрения, большинство административных правонарушений нельзя признать общественно опасными.

В части 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации четко определено: «Не является преступлением действие или бездействие, хотя формально и содержащие признаки какого-либо

деяния, предусмотренного Кодексом, но в силу малозначительности не представляющего общественной опасности». Следовательно, в праве четко закреплено, что малозначительное противоправное деяние не будет общественно опасным.

В норме-дефиниции, закрепляющей понятие административного правонарушения, такой признак, как общественная вредность, не назван, однако в ст. 2.2 Кодекса, содержащей определение умысла и неосторожности, говорится о предвидении виновным «наступления вредных последствий», в то время как в аналогичных статьях УК РФ речь идет об общественно опасных последствиях. Сам факт посягательства, указанный законодателем в ст. 2.1 КоАП РФ, свидетельствует о материальном признаке административного правонарушения, предполагает нанесение ущерба общественным отношениям, правопорядку, а тем самым интересам общества, предприятий, организаций и граждан. Поэтому если такого посягательства на охраняемые административным правом общественные отношения нет, то нет и самого противоправного действия.

Независимо от наличия или отсутствия в тексте определения понятия административного правонарушения прямого указания на общественную опасность (вредность) как на материальный признак, в реальной действительности нет таких деликтов, которые бы не причинили вреда охраняемым общественным отношениям. В противном случае наличие правонарушений не вызвало бы никакого беспокойства у общества. Таким образом, общественная опасность (вредность) выступает одним из его основных признаков.

Противоправность означает, что действием (бездействием) нарушаются специальные правила, нормы, стандарты, административные, технические регламенты, которые предусмотрены федеральным и иным законодательством (например, нарушение норм и правил в области использования пожарной, санитарной, ядерной безопасности и т.д.).

Как общественно опасное (вредное) деяние административное правонарушение посягает на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения.

Нарушая нормы права, регламентирующие порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, правонарушители тем самым противоправно

посягают на общественный порядок, права и интересы граждан, нормальное функционирование предприятий и организаций.

Необходимо отметить, что противоправность административных деликтов находится в тесной связи с их общественной опасностью (вредностью). При этом если последнее характеризует внутреннее свойство деяния, то противоправность – его юридическую форму, т. е. внешнюю оболочку.

Именно с использованием данного признака законодатель проводит в принимаемых нормах административного права «разграничительные линии», которые позволяют в реальной действительности правоприменительным органам точно квалифицировать различные противоправные деяния, особенно имеющие сходные признаки (например, административные правонарушения и преступления).

Винность — проявление воли и разума действующего (или бездействующего) лица, сознательного отношения к своей деятельности. Человек, совершая тот или иной проступок, осознает его результат, предвидит и учитывает его последствия. Всякий недоучет результатов, последствий правонарушения есть безответственное отношение человека к тому, что он делает.

Вина в качестве обязательного признака правонарушения закреплена в административном законодательстве. В статье 2.2 КоАП РФ указаны две формы вины – умышленная и неосторожная.

Действуя с умыслом, правонарушитель предвидит и желает наступления противоправного результата (прямой умысел) или не желает, но сознательно его допускает (косвенный умысел). Административное правонарушение может быть совершено и по неосторожности, что проявляется в виде самонадеянности либо небрежности. Данные обстоятельства особенно важно учитывать при применении мер административной ответственности.

Самонадеянность состоит в том, что лицо предвидит наступление противоправного результата, но легкомысленно рассчитывает его предотвратить. Небрежность заключается в том, что лицо могло и должно было их предвидеть. Следовательно, без вины нет правонарушения, и этот принцип закреплён действующим законодательством.

Однако уместно подчеркнуть, что вина до вынесения постановления о назначении административного наказания устанавливается не во всех случаях. После вступления с 1 июля 2008 г. в законную силу

ст. 2.6.1 и ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ предусматривается возможность привлечения к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их автоматической фото,- видеофиксации без составления протокола об административном правонарушении. При этом постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Наказуемость как признак административного правонарушения означает возможность наказания за совершение каждого правонарушения.

Отсутствие в административном законодательстве указания на наказуемость как признак правонарушения еще не может служить основанием для утверждения, что оно несвойственно административным правонарушениям. Законодатель хотя и не указывает в определении на данный признак правонарушения, но, признавая деяние общественно опасным (вредным), противоправным и виновным, не может оставлять его безнаказанным. Административное законодательство предписывает меры наказания, предусмотренные ст. ст. 3.1-3.12 КоАП РФ. В соответствии с этим правонарушение находится в тесной связи с административным наказанием, поэтому понятие «правонарушение» не может не включать в себя такой обязательный признак.

Необходимо отметить, что за нарушение правил дорожного движения, охраны труда, избирательного права в зависимости от обстоятельств могут применяться уголовные и административные наказания, а также дисциплинарные взыскания.

Административные правонарушения нередко граничат с дисциплинарными проступками и преступлениями. Поэтому важно знать критерии, позволяющие их разделять.

В числе первых критериев разграничения нужно назвать общественную опасность и вид противоправности. Прежде всего следует

учитывать материальный критерий — насколько вредны или опасны они для общества, какой причинили ущерб. Вторым критерий различий проявляется, когда решен вопрос о виде противоправности, т.е. какие процессуальные нормы использовались для привлечения к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности, повлекло ли это состояние судимости или административной (дисциплинарной) наказанности и т.п.

В юридической литературе нередко высказывается мнение, что административные правонарушения и преступления представляют собой общественно опасные деяния. Качественное различие между ними проявляется в степени общественной опасности. При этом считается, что степень общественной опасности административных правонарушений значительно ниже, чем 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 и дисциплинарные правонарушения не могут повлечь таких последствий и, следовательно, не обладают большой степенью общественной опасности.

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 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 — размер имущественного ущерба, причиненного деянием. Так, хищение чужого имущества на сумму, не превышающую одной тысячи рублей, признается административным деликтом, а хищение, совершенное на более значительную сумму, считается преступлением. 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.ст. 263-265 УК РФ), а если подобных последствий нет — как административное правонарушение.

Значительные различия существуют между субъектами преступлений и административных правонарушений. Так, субъектом преступления считаются 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.

В отдельных случаях административное правонарушение и преступление различаются также по способу совершения деяния, форме вины и иным признакам.

§ 2. Состав административного правонарушения

Для понимания сущности административного правонарушения недостаточно одних юридических признаков. Понятие о составе административного правонарушения имеет очень важное практическое значение, так как способствует правильной квалификации деяния юрисдикционными органами, эффективному применению административных наказаний, отграничению административных правонарушений от других противоправных деяний.

Под составом административного правонарушения обычно понимается совокупность установленных правом элементов, при наличии которых противоправное деяние признается административным правонарушением.

Будучи явлением реальной действительности, правонарушение обладает огромным числом признаков. По юридическим свойствам следует различать признаки, имеющие юридическое значение и не имеющие его (например, использование технических средств при совершении мелкого хищения, рост человека, совершившего правонарушение).

Деяние только тогда считается правонарушением, когда оно содержит все признаки состава, отсутствие хотя бы одного из них означает отсутствие состава в целом. Вместе с тем для квалификации деяния вполне достаточно, если в нем обнаружены все признаки, входящие в состав, иные признаки деяния на квалификацию влияния не оказывают. Правоприменительные органы не вправе ни увеличить, ни уменьшить число признаков состава.

Состав административного правонарушения включает четыре элемента: объект, объективную сторону, субъект, субъективную сто-

рону. Каждый элемент состава, в свою очередь, представляет собой систему признаков (например, в объективную сторону могут входить факторы, характеризующие сам факт поведения, время, место его совершения, нанесенный им ущерб и т. д.). Соответственно четырем элементам состава его признаки принято делить на четыре группы, характеризующие объект правонарушения, объективную сторону, субъект правонарушения, субъективную сторону.

Наряду с основными существуют *квалифицирующие* признаки, при наличии которых деяние должно быть квалифицировано по статье, предусматривающей более суровое наказание. В административном праве встречаются такие квалифицирующие признаки, как: повторность (ст. 5.27 КоАП РФ); наличие или возможность наступления вредных последствий (ч.2 ст. 9.4 КоАП РФ); совершение деяния должностным лицом либо законным представителем несовершеннолетнего (ст. 6.10 КоАП РФ).

Подчеркнем, что квалифицирующие признаки, как и основные, являются разновидностью конструктивных. Одни простые признаки образуют основной состав, но введение в систему квалифицирующего признака влечет возникновение квалифицированного состава.

Составы административных правонарушений могут быть классифицированы по любому из признаков, входящих в них, а также в зависимости от особенностей юридических средств, использованных при их конструировании (составы описательные и бланкетные, однозначные и альтернативные, казуистические и обобщенные).

В уголовном праве существуют основные, квалифицированные и привилегированные (со смягчающими обстоятельствами) составы преступлений. Административное же право знает только *основные* и *квалифицированные* (с отягчающими признаками) составы.

По особенностям конструкции различаются *материальные* и *формальные* составы административных правонарушений.

Материальными называются составы, в которых:

— содержится такой признак, как наступление вредных материальных последствий антиобщественного деяния (например, нарушение Правил дорожного движения, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего. К числу таких проступков можно отнести также повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24 КоАП РФ), мелкое хищение чужого имущества (ст. 7.27 КоАП РФ) и др.;

— описывается действие, обязательно влекущее вредные

последствия, хотя последние законом и не названы (например, порча земель).

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.

Формальными считаются правонарушения, объективную сторону которых образуют только противоправное действие или бездействие, вне зависимости от наступления вредных последствий (нарушение правил паспортизации, пожарной безопасности, воинского учета и т. д.). Таковыми являются большинство деликтов, т.е. ответственность за их совершение наступает независимо от того, возникли или нет непосредственные материальные последствия от проступка. Достаточно самого факта нарушения определенных правил (например, несвоевременная перерегистрация оружия (ст. 20.11 КоАП РФ), нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15 КоАП РФ) и др.). Хотелось бы отметить, что совершение гражданином правонарушения, предусмотренного статьей КоАП РФ, содержащей формальный состав, нередко влечет наступление имущественного ущерба. Наличие ущерба в таких случаях не является конструктивным признаком состава, но учитывается при определении размера наказания (например, само управление транспортным средством в состоянии опьянения образует правонарушение независимо от того, был при этом причинен какой-либо материальный ущерб или нет).

Большое практическое значение имеет деление составов на *однозначные* и *альтернативные*.

Однозначные, их большинство, четко указывают признак (например, нарушение правил движения через железнодорожные пути, повреждение телефонов-автоматов).

Альтернативные называют два или более вариантов признаков. Так, закон часто предусматривает несколько вариантов действий, совершение которых признается административным правонарушением. При этом правонарушением считается совершение как одного из названных в норме действий, так и нескольких или даже всех например, ст. 20.8 КоАП РФ устанавливает ответственность за «нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему». Правонарушением будет как нарушение только правил учета

или только правил хранения, или только правил производства оружия, так и нарушение всех названных правил вместе.

Таким образом, если однозначный состав называет те единственные признаки, совокупность которых его образует, то в альтернативном перечисляются несколько вариантов признаков. Чаще всего эта вариабельность в описании признаков обусловлена стремлением законодателя избежать общих формулировок, раскрыть содержание признака, конкретизировать его. А в ряде случаев конструирование альтернативных составов связано со стремлением нормотворческих органов экономить нормативный материал, вместо нескольких статей создать единую, но более широкую по охвату явлений.

Состав административного правонарушения, как уже отмечалось, состоит из четырех элементов: объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны административного правонарушения.

Объектом административного правонарушения, как и любого другого, выступают общественные отношения. Определенные деяния потому и называются антиобщественными и запрещаются, что причиняют вред существующим общественным отношениям.

Объектом административного правонарушения признаются общественные отношения, урегулированные правовыми нормами и охраняемые мерами административной ответственности.

Большой теоретический и практический интерес имеет научно обоснованная классификация объектов административных правонарушений, позволяющая более четко определить объект каждого деяния, его место в общей системе охраняемых мерами административной ответственности отношений, его ценность. В зависимости от степени обобщения, уровня абстрактности различают *общий, родовой, видовой* и *непосредственный* объекты правонарушений.

Общим объектом административных правонарушений охватываются общественные отношения, имеющие два признака: а) регулируются различными отраслями права; б) охраняются мерами административной ответственности.

Родовым объектом правонарушений признается однородная группа общественных отношений, составляющих неотъемлемую и самостоятельную часть общего объекта. Род – высший уровень структурных подразделений общего объекта, его самостоятельная часть.

Элементы социального целого обладают большим количеством признаков, что предопределяет возможность деления целого на части по разным основаниям. Так, всю совокупность общественных отношений, охраняемых мерами административной ответственности, можно поделить на части в зависимости от того, какой отраслью права они регулируются. Следовательно, можно говорить об административных, земельных, трудовых, гражданских и других правоотношениях как родовых объектах правонарушений.

Видовой объект – разновидность родового объекта, обособленная группа общественных отношений, общих для ряда административных правонарушений. Примером видовой объекта могут служить общественные отношения в сфере потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Административное правонарушение причиняет вред какому-то конкретному общественному отношению, охраняемому административной санкцией. Оно и служит *непосредственным объектом* административного правонарушения (например, при управлении водителем в состоянии опьянения – жизнь, здоровье участников дорожного движения).

Предмет посягательства – элемент общественного отношения, его составная часть. Очевидно, что охрана общественных отношений предполагает охрану элементов, их образующих. Посягательство на общественное отношение осуществляется путем воздействия на его элементы, и к таковым относятся субъекты отношений, их связи, деятельность, материальные вещи (предметы). Общественное отношение повреждается путем нарушения сложившихся связей (мелкое хищение), причинения вреда вещам (потрава посевов, порча телефонов-автоматов), посягательства на участников отношений.

Объективная сторона состава административного правонарушения – это система предусмотренных нормой административного права признаков правонарушения, характеризующих его внешнюю сторону.

Обязательным в объективной стороне правонарушения является признак, характеризующий само деяние (мелкое хищение, распитие, продажа, покупка, хранение и т.п.). Известно, что разновидностями деяния могут быть *действие* или *бездействие*. Во многих составах говорится об активных противоправных действиях, но значительное число их называют такой признаком, как бездействие, невыполнение соответствующих обязанностей. Признак деяния – ведущий, главный

признак объективной стороны, это стержень, вокруг которого группируются иные ее признаки: способ, время, место и др. Основу каждого деяния составляет сознательное телодвижение, а чаще всего система элементарных действий или даже определенная деятельность.

Противоправное деяние может быть *простым* и *сложным*.

Простое деяние представляет собой единое действие или кратковременное бездействие, единый кратковременный акт противоправного поведения (например, мелкое хищение, безбилетный проезд).

Сложное деяние либо состоит из нескольких самостоятельных действий, либо растянуто во времени, либо совершается группой. Различают следующие разновидности сложных деяний, наказуемых в административном порядке: с двумя разными действиями; состоящие из альтернативных действий; длящиеся; продолжаемые.

Характерным примером правонарушения с *двумя действиями* служит изготовление и использование радиопередающих устройств без надлежащего разрешения (ст. 13.3 КоАП РФ)

Административное правонарушение, *состоящее из альтернативных действий* – такое правонарушение, в котором предусматривается несколько вариантов действий. Подобное правонарушение считается оконченным с момента выполнения любого из этих действий (например, нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему (ст. 20.8 КоАП РФ)).

Длящимися признаются такие правонарушения, которые, начавшись с какого-либо противоправного действия или бездействия, осуществляются затем непрерывно путем неисполнения обязанности. Начальным моментом данного деяния может быть как активное действие, так и бездействие, а затем виновный либо не исполняет конкретную возложенную на него обязанность, либо исполняет ее не полностью, не надлежащим образом, и его поведение оценивается как бездействие по отношению к этой обязанности (например, проживание без регистрации, неисполнение обязанностей по воинскому учету).

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 10 июня 2010 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что в ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 данной статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения

административного правонарушения. При применении этой нормы судьям необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом следует учитывать, что такие обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом ненормативного характера, например представлением прокурора, предписанием органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). Невыполнение предусмотренной названными правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не будет длящимся. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

Длящееся правонарушение прекращается *фактически* и *юридически*. В первом случае это происходит путем исполнения обязанности, в результате изменения обстановки и т. д. Юридическое же прекращение означает, что виновный привлечен к ответственности за свое деяние, а обязанность еще не выполнил. Например, за проживание без регистрации виновный был подвергнут административному штрафу. В день вынесения постановления о применении санкции длящееся правонарушение считается окончанным, со следующего дня начинается новое аналогичное правонарушение, новое нарушение правил регистрации.

Продолжаемым является правонарушение, складывающееся из ряда тождественных, тесно связанных между собой правонарушений, совокупность которых образует единое правонарушение. Оно состоит из противоправных действий, а значит, совершается не непрерывно, а отдельными дискретными деяниями, которые отделены друг от друга во времени. Между тем эти действия тождественны, поскольку полностью совпадают по основным юридическим признакам (форма вины, цель, субъект, объект, место и характер действий и др.), между ними существует тесная внутренняя связь, их можно сравнить со звеньями одной цепи (например, продолжаемое административное правонарушение – многократное использование радиоэлектронных средств без специального разрешения).

Субъект административного правонарушения

Субъектом административного правонарушения признается физическое или юридическое лицо, виновным деянием которого причинен вред личным или общественным интересам. Субъектом – это тот, кто его совершил, т.е. выполнил описанный в законе состав административного правонарушения. Очевидно, что сам он в состав не входит. Состав включает в себя лишь признаки, характеризующие субъекта.

Такие признаки можно поделить на две группы: общие и особенные (специальные).

Общими признаются такие, которыми должно обладать любое лицо, подвергаемое административному наказанию.

К общим признакам, характеризующим физическое лицо, относятся достижение 16-летнего возраста и вменяемость, т.е. способность осознавать фактический характер и общественную вредность своего поведения или руководить своими действиями. Они закреплены статьями Общей части КоАП РФ. 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».

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 родителей за появление в общественных местах в состоянии опьянения несовершеннолетних, не достигших 16-летнего возраста. К административной ответственности могут привлекаться не только граждане Российской Федерации, но и находящиеся на ее территории иностранцы. В Особенной же части Кодекса содержатся только особенные, специальные признаки субъектов.

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 относятся: наличие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленного имущества; возможность от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности; быть истцом и ответчиком в суде; наличие самостоятельного баланса или сметы. Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.

Правовое положение различных индивидуальных субъектов права неодинаково, что предопределено различием их социальных ролей и другими факторами. Индивиды различаются по трудовой деятельности, которую они осуществляют, занимаемым должностям, отношению к воинской обязанности и т. д. Должностной обязанностью служащего могут быть организация, обеспечение строгого соблюдения определенных общеобязательных правил.

Во всех названных случаях речь идет о специфичном правовом статусе тех или иных лиц, возникающем обычно на основе индивидуальных актов компетентных органов управления. Эти особенности правовых статусов и обусловили закрепление специальных признаков субъектов. Их появление в законе отражает стремление законодателя дифференцировать ответственность различных категорий граждан, а значит, создать условия для индивидуального, справедливого воздействия на правонарушителей.

Специальные признаки не касаются каких-либо различий национального, классового характера, отношения к религии, пола, возраста, образования (ст. 1.4 КоАП РФ).

По общему правилу специальные признаки носят временный характер (хотя лицо может обладать таким свойством довольно длительное время), они более мобильны, лицо может иметь их сразу несколько, приобретать новые, утрачивать старые.

Особенные (специальные) признаки имеют следующие характерные черты: присущи лишь отдельным группам граждан; отражают специфику их правового статуса; возникают на основе индивидуальных актов управления или иных юридически значимых действий уполномоченных органов; более динамичны, чем общие признаки; выступают конструктивными признаками составов; содержатся в статьях Особенной части КоАП РФ, закрепляются законодателем в целях дифференциации ответственности различных категорий лиц, обеспечения справедливой правовой оценки их неправомерных действий. В анализируемую группу особых признаков (не входящих в состав) включаются и те, которые характеризуют место службы (работы), возраст, состояние здоровья, отсутствие гражданства, выполнение депутатских обязанностей. Для обобщения названных признаков используется понятие «особый субъект административной ответственности».

Особый субъект обладает свойствами, не включенными в состав административного правонарушения, но влияющими на размер и вид

наказания, порядок его применения. Если специальные признаки субъекта закрепляются в статьях Особенной части КоАП РФ, служат конструктивными элементами составов правонарушений, то особые признаки субъекта ответственности закрепляются в статьях Общей части КоАП РФ и при квалификации действий не учитываются. В соответствии с действующими нормами административного права, к рассматриваемой группе правонарушителей относятся: несовершеннолетние; инвалиды I и II группы; беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет; военнослужащие и призванные на военные сборы граждане; сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов; депутаты, судьи; иностранные граждане; лица, повторно в течение года совершившие однородное правонарушение, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию.

Наличие признаков особого субъекта имеет ряд юридических последствий. *Во-первых*, они могут быть обстоятельствами, смягчающими или отягчающими ответственность. *Во-вторых*, особые субъекты не подвергаются некоторым видам административного наказания. Так, административный арест не может применяться к военнослужащим и иным лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, лицам, не достигшим возраста 18 лет, беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, инвалидам I и II групп.

В-третьих, лица, на которые распространяется действие дисциплинарных уставов за административные правонарушения, могут быть подвергнуты не административным, а дисциплинарным наказаниям. *В-четвертых*, лица в возрасте с 16 до 18 лет могут быть освобождены от административной ответственности с применением к ним мер воздействия, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ).

Таким образом, наличие признаков особого субъекта может иметь либо материально-правовые, либо процессуально-правовые, либо те и другие последствия сразу.

Признаки особого субъекта, или особые признаки, характеризуются следующим: присущи лишь отдельным категориям граждан; отражают специфику правового статуса различных групп граждан или их возраст, состояние здоровья; в состав правонарушения не входят, на квалификацию действий не влияют, но влияют на виды, размеры наказаний, процедуру их применения; содержатся в статьях Общей

части КоАП РФ.

Субъективную сторону административного правонарушения составляют вина нарушителя, мотив и цели, которыми он руководствовался при совершении правонарушения.

В каждом деянии человека тесно переплетаются объективные и субъективные моменты. Внешний акт поведения – результат определенной психической деятельности. Действия вменяемого лица находятся под контролем его сознания и воли.

Психическая деятельность лица, связанная с совершением административного правонарушения, образует его субъективную сторону. Она единый и в то же время многообразный по содержанию процесс, включающий в себя эмоции, мотивы, сознание, волю. Основным признаком субъективной стороны состава любого правонарушения является *вина*, т. е. *психическое отношение физического лица к совершаемому деянию*.

Виновность не есть нечто внешнее по отношению к правонарушению, это его существенный признак, обязательное условие наступления ответственности. Если в действиях лица вины не установлено, если вредные последствия стали результатом случайного стечения обстоятельств, значит, нет вины, нет субъективной стороны, нет правонарушения, и не может быть ответственности.

Вина правонарушителя – отрицательное психическое отношение к интересам общества и конкретных граждан. Поскольку деятельность психики органично связана с правонарушением, психическое отношение к антиобщественному деянию становится административно-правовой виной.

Вина – понятие родовое, охватывает *две возможные формы состояния психики: умысел и неосторожность*. Только умышленное или неосторожное отношение к своему противоправному поведению может осуждаться государством, только в этих двух формах может существовать вина.

«Административное правонарушение, – сказано в ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ, – признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично».

Закон называет два элемента умысла:

1. *Интеллектуальный*, выражающийся в *осознании* гражданином

противоправности деяния и предвидении его вредных последствий.

2. *Волевой*, состоящий в *желании* наступления вредных последствий, сознательном их допущении либо в безразличном к ним отношении.

Предвидение – это отражение в сознании тех событий, которые могут или должны произойти. Формула закона «предвидело возможность наступления вредных последствий» означает, что лицо представляло, какой вред причинит его деяние общественным отношениям, охраняемым законом, здоровью, интересам людей, имуществу, окружающей среде. Так, умышленно осуществляя проезд на запрещающий сигнал светофора, т. е. совершая административное правонарушение, предусмотренный ст. 12.12 КоАП РФ, гражданин предвидит, к каким отрицательным последствиям это приведет или может привести, как повлияет на безопасность дорожного движения.

Волевой момент, характеризующий направленность воли субъекта, определяется законодателем как желание, сознательное допущение либо безразличное отношение к наступлению вредных последствий. Когда речь идет о желании, то имеют в виду стремление к определенной цели, волю, направленную на достижение предвидимого результата (*прямой умысел*). Сознательное допущение и безразличное отношение – это активное переживание, данное с положительным волевым отношением к вредным последствиям (*косвенный умысел*).

Многие составы административных правонарушений являются формальными, они не содержат такого признака, как наступление вредных последствий, причинение правонарушителем ущерба. Это обусловлено разными обстоятельствами: в одних случаях ущерб очевиден (например, при безбилетном проезде), в других – его исчисление сложно, и законодатель не считает нужным обременять правоприменителей установлением еще одного признака состава (например, при нарушении правил мелиорации земель), в третьих – существование вредных последствий данного деяния вообще проблематично, хотя наличие вреда от массы аналогичных правонарушений очевидно (например, при проживании без удостоверения личности – паспорта).

В формальных составах объем объективной стороны исчерпывается перечислением признаков действия и обстоятельств его совершения. Значит, и от виновного можно требовать осознания,

понимания лишь тех обстоятельств, деяний, которые названы в составе, но не предвидения вредных последствий и тем более желания их наступления. При выполнении формальных составов умысел состоит в осознании противоправности действий в данных обстоятельствах и желании их совершить, в преднамеренности противоправного поведения.

В части 2 ст. 2.2 КоАП РФ дано определение административно-правой *неосторожности*: «Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть».

Описание психической деятельности при небрежной форме вины перенесено из уголовного законодательства в КоАП РФ. В науке уголовного права различают два вида неосторожной вины: преступную самонадеянность и преступную небрежность. По аналогии можно различать два вида неосторожной вины и в административном праве: самонадеянность и небрежность.

Самонадеянность характеризуется как предвидение возможности наступления вредных последствий своего деяния и легкомысленный расчет на их предотвращение.

Небрежность заключается в том, что виновный не предвидел вредных последствий, но был обязан и мог их предвидеть. В данном случае лицо, имея возможность и будучи обязанным осознавать общественную вредность своего поведения и не совершать правонарушения, не осознал антиобщественного характера деяния и совершил его, т. е. действовал безответственно.

От неосторожной вины отличается невиновное причинение вреда – «казус», при котором лицо не должно и не могло предвидеть вредные последствия своего деяния.

На основании изложенного отметим, что психическое состояние правонарушителя значительно больше, объемнее по своему содержанию по сравнению с теми компонентами, которые включены в субъективную сторону состава и составляют содержание умысла, неосторожности, цели. В психике виновного лица в период подготовки и совершения административного правонарушения существенное место занимают настроение и эмоции, побуждения, различного рода пере-

живания. Эти явления не включаются в число конструктивных признаков составов, но в ряде случаев имеют юридическое значение. Так, совершение правонарушения в состоянии сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств признается обстоятельством, смягчающим ответственность (п. 3 ч.1 ст. 4.2 КоАП РФ).

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 или бездействие признается административным правонарушением, если они совершены по мотивам и в целях, прямо указанных в законе. Например, ст. 13.10 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за изготовление в целях сбыта либо 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 психическое отношение 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 для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации 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 юридическо-

го лица должен быть комплексным, учитывающим объективную и субъективную вину организации.

Объективная вина – это вина организации с точки зрения государственного органа, налагающего административное наказание 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 представляет достаточное основание для привлечения организации к ответственности. Тем самым будет снят вопрос о невиновной ответственности юридических лиц. Итак, только при выяснении всех элементов состава административного правонарушения, лицо, его совершившее, может быть привлечено к ответственности. Следует отметить, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное правонарушение виновное должностное лицо.

Изложенное позволяет сделать вывод, что признаки административного правонарушения, закрепленные в праве, в совокупности образуют юридический состав, который служит единственным основанием административной ответственности правонарушителя.

Однако важно понимать, что совокупность признаков и юридический состав правонарушения — явления нетождественные. С помощью признаков дается общая характеристика наказуемого деяния.

Юридический состав решает задачу, связанную с квалификацией, т.е. правовой оценкой конкретного деликта, заключающейся в установлении соответствия признаков административного правонарушения основным (элементам) признакам состава административно-наказуемого деяния и привлечения нарушителя к ответственности.

Квалификации правонарушения придается большое значение, поскольку правильная юридическая оценка проступка — необходимое условие соблюдения законности в административно-юрисдикционной деятельности правоприменительных органов,

создает основу соблюдения прав и законных интересов граждан, своевременного отграничения административного от дисциплинарного проступка и уголовного правонарушения.

Ошибка в квалификации может повлечь за собой либо необоснованное привлечение к ответственности, либо оправдание лица, совершившего деликт, либо применение к виновному не того закона, который им нарушен.

Квалификация правонарушения осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти, их должностными лицами, а окончательно, как правило, решением судебных органов. В порядке и пределах, установленных законодательством, уполномоченный на то орган исполнительной власти или суд могут изменить квалификацию административного правонарушения.

Глава 17. Административные наказания

§ 1. Понятие и цели административного наказания

Наказания занимают особое место в системе мер административного принуждения, поскольку применяются только к лицам, совершившим административное правонарушение. Оно не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

В научной литературе наказание используется в различных значениях:

- 1) как выражение отрицательной оценки государством и мера ответственности за административное правонарушение;
- 2) как реакция государства на совершенное административное правонарушение;
- 3) в качестве кары, т. е. причинения виновному определенных страданий и т. д.¹

Использованием термина «наказание» вместо «взыскание» законодатель стремится подчеркнуть общественную опасность, характер-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право. Часть Общая: учебник. – М., 2010. С. – 447.

ную для отдельных видов административных правонарушений. Вероятно, по этой причине в КоАП РФ уже не встречается термин «административный проступок», служивший в КоАП РСФСР синонимом административному правонарушению. Нельзя не констатировать в данной связи занятую тенденцию сближения новейшего уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Административное наказание выражает отрицательную оценку государством совершенного правонарушения. Карательная сущность наказания состоит в предусмотренных КоАП РФ ограничениях прав и свобод физических и юридических лиц и является мерой ответственности за совершение правонарушения.

Характерные признаки административного наказания, выделяемые в юридической литературе, следующие:

- представляет собой установленную государством меру ответственности;
- применяется лишь за совершенное административное правонарушение;
- может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения;
- есть кара, которая заключается в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя;
- всегда носит личный или имущественный характер;
- применяется широким кругом уполномоченных на то субъектов.

Законодатель, определив эти цели, в ст. 3.1 КоАП РФ указывает: «Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

К основным задачам законодательства об административных правонарушениях посредством наказания относятся: защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан и др.

Цель предупреждения достигается не только путем устрашения виновного наказанием, но и разнообразными формами лишения виновного возможности совершить новое правонарушение (например, изъятие с последующим уничтожением у лиц, занимающихся самогонварением, самогонных аппаратов, препятствует возможности

продолжения изготовления крепких спиртных напитков домашней выработки).

Цель частного предупреждения правонарушений обеспечивается и исполнением административных наказаний. Именно реальность такого исполнения позволяет в определенной мере оценивать эффективность деятельности юрисдикционного органа. Неисполнение наказания создает у нарушителей чувство безнаказанности, нередко способствует формированию более стойких антиобщественных установок.

В отличие от частного, общее предупреждение направлено на предотвращение правонарушений со стороны иных лиц, помимо нарушителей. Общепреventивное значение административных наказаний определяется их информационно-психологической характеристикой, которое достигается изданием правовых актов, предусматривающих возможность применения санкций за совершение правонарушений, информацией населения о соответствующих запретах и санкциях, в том числе и налагаемых на правонарушителей. Основания для применения административного наказания можно подразделить на две группы: *материальные и процессуальные*.

В качестве материального основания для применения административного наказания выступает факт административно наказуемого противоправного поведения субъекта (факт совершения правонарушения).

Процессуальным основанием считается надлежащим образом составленный документ о факте противоправного поведения – протокол об административном правонарушении.

Административные наказания имеют много общего с другими мерами административного принуждения (пресекательными, процессуальными), так как их объединяет общность оснований применения – правонарушение. При этом нередко применение мер пресечения или процессуального характера предшествует назначению наказаний. Вместе с тем наказания характеризуются рядом специфических черт.

Основания и порядок применения мер наказания могут быть установлены только законом (федеральным, законом субъекта РФ), иных мер принуждения – как законом, так и подзаконными актами. Например, порядок применения задержания транспортного средства предусмотрен Постановлением Правительства РФ, а порядок осуществления привода лица, в отношении которого ведется производ-

ство по делу об административном правонарушении, – приказом МВД России от 21 июня 2003 г. № 438.

Административные наказания налагаются широким кругом органов государства и должностных лиц. Исчерпывающий перечень субъектов административной юрисдикции определен в КоАП РФ (раздел III), к их числу относятся: судьи (мировые судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностные лица органов исполнительной власти, административные комиссии при органах местного самоуправления и др. При этом полномочия названных субъектов по применению конкретных наказаний неодинаковы. Так, если судьи вправе назначать любое из наказаний, предусмотренных законодательством, то другие органы и должностные лица – только предупреждение, штраф и административное приостановление деятельности. Как уже отмечалось, за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), такое право предоставлено новым законодательством исключительно должностным лицам, указанным в пп. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 Кодекса (органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений).

Административное наказание, будучи мерой ответственности, влечет особое состояние «административной наказанности», которое, согласно ст. 4.6 КоАП РФ, продолжается в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания. Состояние административной наказанности имеет значение при решении вопроса о назначении наказания при рецидиве правонарушения. Так, при повторном совершении аналогичного административного проступка данное состояние рассматривается в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность.

В отдельных случаях состояние административной наказанности может повлиять на реализацию субъективных прав. Например, лица, дважды в течение года привлекавшиеся к административной ответственности за нарушения общественного порядка, не могут претендовать на получение лицензии на приобретение оружия.

По истечении годичного срока после исполнения наказания состояние наказанности автоматически аннулируется.

Административные наказания налагаются компетентными органами (должностными лицами) путем издания специального индивидуального правового акта – постановления. Для применения иных мер принуждения вынесение такого акта, как правило, не требуется.

Административные наказания следует отличать от мер уголовного наказания, которые носят более репрессивный характер. Порядок назначения административных наказаний более прост, чем процедура привлечения к уголовной ответственности, которая детально регламентирована законодательством. Если административные наказания могут быть предусмотрены как федеральными, так и региональными (субъектов РФ) законами, то уголовные наказания – только федеральным (УК РФ).

§ 2. Система и виды административных наказаний

В части 1 ст. 3.2 КоАП РФ перечислены следующие виды административных наказаний: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 5) административный арест; 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 7) дисквалификация; 8) административное приостановление деятельности.

Многие ученые верно отмечают, что будет логичнее, если законодатель поменяет местами административный арест и дисквалификацию, упорядоченность системы наказаний от менее суровых к более суровым, своего рода, показатель гуманного подхода при применении административного наказания.

Перечень административных наказаний является закрытым. При этом законодательством Российской Федерации может быть установлено любое административное наказание из данного перечня, а законодательством субъектов РФ – только предупреждение и штраф.

По расположению в перечне видов административных наказаний, назначаемых за совершение административных правонарушений, нельзя сделать однозначный вывод об оценке законодателем строгости каждого из видов наказаний. Этим КоАП РФ отличается от УК РФ, где виды наказания расположены в определенной последовательности – от менее строгих к более строгим.

Предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ) — административное наказание, выраженное в официальном порицании физического или юридического лица и оформленная письменно.

Предупреждение применяется, как правило, при совершении малозначительных административных нарушений либо к лицам, совершившим нарушения при недостаточной осведомленности о действии административного права. Предупреждение предполагает разъяснение нарушителю необходимости соблюдать установленные правила. Это мера морального воздействия на нарушителя (вместе с тем следует заметить, что применяемые в практической деятельности сотрудников полиции устные замечания не являются административными наказаниями. Различие между ними заключается в их юридической природе — если устное замечание применяется при освобождении от административной ответственности и не является административным наказанием, то предупреждение как вид административного наказания выносится в письменной форме при привлечении лица к административной ответственности).

В статье 3.4 КоАП РФ законодателем четко установлено, что предупреждение — мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица, которое выносится в письменной форме.

Лицо, виновное в административном правонарушении и получившее предупреждение в установленном законом порядке, находится в течение года в состоянии наказанности.

Административный штраф (ст. 3.5 КоАП РФ) — это принудительное денежное наказание, воздействующее на нарушителя материально, лишая его определенной суммы денежных средств.

Законодатель пользуется термином «административный штраф», подчеркивая тем самым отличие штрафа, назначаемого в качестве уголовного наказания, от штрафа, назначаемого за совершение административного правонарушения.

В настоящее время административный штраф становится наиболее распространенным наказанием. Ему присущ относительно-определенный характер.

Следует помнить, что данный вид наказания представляет собой денежное взыскание, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. рублей; для должностных лиц — 50 тыс. рублей; для юридических лиц — 1 млн. рублей, а в

случаях, предусмотренных ст.ст. 14.40, 14.42 КоАП РФ, – 5 млн. рублей.

Административный штраф может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т.п.) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

5) начальной (максимальной) цене государственного или муниципального контракта при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Законодатель четко определил, что размер административного штрафа не может быть менее 100 рублей.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако законодатель запретил применять административный штраф к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения представляет собой принудительное безвозмездное обращение.

Действующий КоАП РФ определил конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения как принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей (ч. 1 ст. 3.7 КоАП РФ). Такая конфискация может применяться в качестве основного и дополнительного административного наказания. Юридическим фактом, выступающим основанием для применения конфискации, служит административное правонарушение, совершенное собственником.

Конфискацию в качестве наказания за правонарушение следует отличать от изъятия (ареста) материальных объектов собственности как процессуальную меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Перечисленные действия различны по своему содержанию. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что изъятие вещей и документов, осуществляемое административно-юрисдикционными органами «в определенной степени ограничивает право собственника владеть, пользоваться и распоряжаться им, но не порождает перехода права собственности к государству»¹. Конфискация применяется в административном порядке по судебному решению с достаточной гарантией последующего судебного контроля, в то время как изъятие (арест) объектов собственности в качестве меры процессуального обеспечения производства по делу про-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 1998 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

изводится без решения суда. При этом предоставленная законом возможность судебного обжалования данных действий не является достаточным средством обеспечения права собственности. Судебный контроль за правильностью совершаемых при этом действий производится только в случаях обжалования, что бывает далеко не всегда.

Согласно решения Конституционного Суда РФ конфискация как мера административной ответственности допустима при наличии следующих обстоятельств¹:

а) конфискуемое имущество должно иметь законного собственника;

б) имущество конфискуется в случаях, предусмотренных законом, за исключением тех, когда оно изъято из оборота либо находится в противоправном владении, пользовании или распоряжении;

в) субъектом административного правонарушения, влекущего в случае его совершения конфискацию, может быть собственник, но не любое иное лицо, в чьем владении, пользовании или распоряжении находилось имущество, хотя бы и на законном основании;

г) лишение собственника его имущества производится принудительно, т. е. вопреки его воле и согласию; д) лишение имущества означает безвозмездный переход права собственности на него к государству;

е) переход права собственности при конфискации (момент лишения собственника права на имущество) считается допустимым лишь с вынесением соответствующего судебного решения.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения: подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику; изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "СтройКомплект».

Лишение специального права (ст. 3.8 КоАП РФ). Данный вид административного наказания применяется на срок от 1 месяца до 3 лет.

КоАП РФ выделяет 4 вида лишения специального права: 1) лишение права управления транспортным средством; 2) лишение права управления судном (в том числе маломерным); 3) лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; 4) лишение права охоты.

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права, устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

Специальным правом физического лица после выполнения установленных законом процедур может стать право на управление транспортным средством. Гражданин приобретает специальный статус водителя транспортного средства, а значит, дополнительные права и обязанности. В случае несоблюдения правил дорожного движения к водителю может быть применена такая мера, как лишение специального права, т. е. временное ограничение правосубъектности гражданина. Лишению специального права как мере административного принуждения присущи все необходимые признаки. Оно проявляется непосредственно как негативная реакция государства на деяния, противоречащие охраняемым им интересам. Лишение такого права реализуется в условиях внеорганизационного подчинения. Как само содержание данной меры, так и условия его применения регламентируются административным законодательством.

В КоАП РФ предусмотрено, что срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет. Вместе с тем законом закреплено, что лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления данным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение существующих правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он стал.

Административный арест связан с существенным ограничением свободы граждан и применяется при особой государственной необходимости в целях охраны интересов личности и общества.

Понятие административного ареста дано в ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ. Согласно закону, административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или в зоне проведения контртеррористической операции – до 30 суток, при этом назначается судьей. Административный арест устанавливается КоАП РФ и применяется только в качестве основного наказания, поскольку является исключительно суровой мерой. Действующим законодательством применение этой санкции предусмотрено за совершение мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ), а также неповиновение законному распоряжению или требованию полицейского, военнослужащего или сотрудника уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3 КоАП РФ), неисполнение законного распоряжения судьи (ст. 19.3 КоАП РФ), других видов административных проступков, а также при замене уголовной ответственности административной за правонарушения в сфере дорожного движения.

Исходя из того, что лица, в отношении которых назначено административное наказание в виде административного ареста, содержатся в условиях строгой изоляции, законодатель, руководствуясь принципом гуманизма, при назначении этого вида административного наказания предусмотрел возможность не применять административный арест к лицам, не достигшим к моменту вынесения судом постановления об административном аресте 18-летнего возраста, беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, а также инвалидам I и II групп. Обстоятельства, исключающие применение административного ареста, могут быть признаны в качестве таковых только при наличии официальных документов, подтверждающих факт беременности, наличия детей в возрасте до 14 лет, наличия инвалидности I и II групп, недостижения 18-летнего возраста.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ) заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу

Российской Федерации за пределы России, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Этот вид административного наказания устанавливается в отношении названных судьей лиц (основанием является совершение указанными лицами действий, противоречащих интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка, грубо нарушающих законодательство о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, таможенное, валютное или иное российское законодательство).

Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению. До административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях.

Дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ) – это вид административного наказания, заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Упомянутое наказание может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или админи-

стративно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также к лицам, занимающимся частной практикой. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Данный вид наказания может быть применено к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальным предпринимателям), в том числе к арбитражным управляющим.

Рассматриваемое наказание назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет. Решение последнего о назначении дисквалификации оформляется постановлением, которое должно быть немедленно исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом. Договор (контракт) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом расторгается.

Административное приостановление деятельности – это наказание одновременно выполняет и пресекательную функцию для предупреждения аварий, техногенных катастроф, иных чрезвычайных ситуаций, а также угрозы личной и общественной безопасности и т.д.

Законодатель в ст. 3. 12 КоАП РФ четко определил, что 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.

Данный вид наказания заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности.

Рассматриваемое наказание назначается судьей. За административное правонарушение предусмотренное ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в п.п. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 Кодекса (органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений).

Вместе с тем следует знать, что судья, орган, должностное лицо на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение назначенного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Следует подчеркнуть, что административное приостановление деятельности назначается судьей на срок до 90 суток, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Систему административных наказаний образуют основные и дополнительные наказания (ст. 3.3 КоАП РФ).

В качестве основных могут применяться только предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест и дисквалификация.

Основным и дополнительным наказанием могут выступать конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части.

Отметим, что в действующем законодательстве создана стройная система административных наказаний, различающихся по степени тяжести и способу воздействия на правонарушителя

§ 3. Общие правила и принципы назначения административных наказаний

Порядок назначения наказаний регламентирован главой 4 КоАП РФ. В ней определены основные положения и требования, которыми обязаны руководствоваться судьи, уполномоченные органы и должностные лица при назначении административных наказаний.

В статье 4.1 КоАП РФ указывается, что наказание налагается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за административное правонарушение. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Кроме того, Федеральным законом от 23 июля 2010 г. № 175-ФЗ внесены существенные изменения. Законодатель четко определил, что в случае выявления административного правонарушения, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме

специальных технических средств, имеющих функции фото- и кино-съемки, видеозаписи, административное наказание назначается в виде административного штрафа. При этом размер назначаемого административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части КоАП РФ, а в случаях, когда предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста, административное наказание назначается в виде административного штрафа в наибольшем размере, предусмотренном для граждан ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ.

Назначение наказания – наиболее ответственный момент производства по делам об административных правонарушениях. Орган административной юрисдикции всегда должен учитывать, что только справедливое и правильно избранное административное наказание способно обеспечить достижение своей цели – предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Общими правилами (принципами) назначения административного наказания являются: законность, справедливость, гуманизм. Нельзя отрицать значение и других принципов административного права при решении вопросов о назначении административного наказания, например принципа равенства перед законом, принципа вины.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, а для юридического лица – характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность. Характер правонарушения определяется степенью его общественной опасности, причинением вреда, его размером, способом совершения правонарушения, длительностью и интенсивностью противоправного поведения и другими обстоятельствами.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

Не менее важным для применения справедливого наказания является учет факторов, характеризующих личность нарушителя, его

поведение, трудовую деятельность, возраст, состояние здоровья, наличие судимости или административного наказания и т.п. На меру наказания влияет степень, форма вины правонарушителя (умышленно совершено правонарушение или по неосторожности). Принимается во внимание и имущественное положение правонарушителя (размер заработной платы, иных доходов, наличие детей, находящихся на его иждивении и др.).

Обстоятельствами, смягчающими ответственность, согласно ст. 4.2 КоАП РФ, признаются: раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; добровольное сообщение лицом о совершенном им административном правонарушении; предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда; совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение административного правонарушения несовершеннолетним; совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Данный перечень не является исчерпывающим. Законодательством могут быть предусмотрены и иные обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ и законах субъектов РФ.

К обстоятельствам, отягчающим ответственность за административное правонарушение, ст. 4.3 КоАП РФ относит: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения; совершение административного правонарушения группой лиц; совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; совершение административного

правонарушения в состоянии опьянения. Данный перечень, в отличие от перечня смягчающих обстоятельств, является исчерпывающим.

При совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное наказание налагается за каждое правонарушение в отдельности (ст. 4.4 КоАП РФ). Однако исключением из этого правила являются случаи, когда лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, наказание назначается в пределах только одной санкции (установленной за более серьезное нарушение).

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. Если правонарушение является длящимся, то за точку отсчета берется день обнаружения противоправного деяния.

За совершение ряда административных правонарушений (нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе и др.) этот срок может быть увеличен до одного года со дня совершения административного правонарушения.

В случае применения административного наказания в виде дисквалификации лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - одного года со дня его обнаружения.

Важно помнить, что ч. 4 ст. 4.5 КоАП РФ признана Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой содержащаяся в ней норма позволяет в случае отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения исчислять срок давности привлечения к администра-

тивной ответственности со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении (Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П). Однако законодатель традиционно не успевает внести эти важные изменения в текст закона, и ч. 4 ст. 4.5 КоАП РФ остается в прежней редакции. В связи с этим представляется, что должностное лицо обязано считать его с момента официального получения документов в установленном законодательством порядке.

Вместе с тем очередной новеллой указанной статьи стало принятие законодателем ч. 6, в которой оговорено, что срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 14.9, 14.31, 14.31.1-14.33 КоАП РФ, начинается со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Положение о том, что в случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства лица — срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, осталось без изменений.

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 данного срока совершение этим же лицом аналогичного административного правонарушения исключает возможность рассмотрения повторности в качестве квалифицирующего признака или обстоятельства, отягчающего административную ответственность.

Если лицо, подвергнутое административному наказанию, в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания не совершило нового административного правонарушения, то это лицо считается не подвергавшимся административному наказанию.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности возместить ущерб, причиненный гражданину, предприятию, учреждению в связи с совершением правонарушения. При рассмотрении дела об административном правонарушении, юрисдикционный орган вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. При наличии спора вопрос решается в порядке гражданского судопроизводства.

В завершение отметим, что наложение административного наказания оформляется письменно в процессуальном документе, называемом постановлением по делу об административном правонарушении. Содержанию этого документа посвящена ст. 29.10 КоАП РФ.

Подчеркнем, что назначение административного наказания есть акт государственного воздействия на правонарушителя и одновременно процедура, подчиняющаяся установленным правилам, целью которой выступает определение вида и пределов ограничений, которые будет претерпевать нарушитель. Принятие решения о применении административного наказания юрисдикционным органом – это ответственный и сложный шаг, при реализации которого необходимо: во-первых, достичь цели наказания, что может быть осуществлено лишь при правильном выборе конкретного и наиболее эффективного вида административного наказания; во-вторых, соблюсти законность и целесообразность административного наказания.

Принятие решения о применении административного наказания юрисдикционным органом - это ответственный и сложный шаг, при реализации которого необходимо: во-первых, достичь цели наказания, что может быть осуществлено лишь при правильном выборе конкретного и наиболее эффективного вида административного наказания; во-вторых, соблюсти законность и целесообразность административного наказания.

Раздел 5. Административная ответственность за отдельные виды административных правонарушений

Глава 18. Административные правонарушения, посягающие на права граждан, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность. Административные правонарушения в области охраны собственности

§ 1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан

Составы административных правонарушений, посягающих на права граждан, закреплены в главе 5 КоАП РФ. Объектом названных правонарушений являются отношения, возникающие при реализации гражданами своих конституционных прав. Следует отметить, что данной главой охватываются составы правонарушений, посягающие на отдельные права граждан, а именно на избирательные права, свободу совести и вероисповедания, трудовые права, права ребенка, права на участие в массовых мероприятиях, забастовках, право на образование и тайну личной жизни. Кроме того, статьи этой главы устанавливают ответственность за нарушение права на получение информации, социальных прав инвалидов.

Первая группа статей (ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56 КоАП РФ) предусматривает правонарушения, объектом посягательства которых являются избирательные права граждан, которые предусмотрены ст. 32 Конституции Российской Федерации и, детально регламентированы Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 4 октября 2010 г.).

Под избирательным правом понимается конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.

Для некоторых составов данной группы правонарушений характерно наличие предмета правонарушения к которым относятся списки избирателей и кандидатов, избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдум, агитационные материалы – печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в ходе избирательной кампании, при проведении референдума.

Избирательные права и порядок их реализации регламентируются многими другими нормативными актами, среди них: Федеральный Конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 24 апреля 2008г.), Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» (в ред. от 23 декабря 2010 г.), Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 4 декабря 2010 г.). Некоторые положения этих законов получили оценку Конституционного Суда Российской Федерации, отдельные аспекты избирательных технологий уточнены и детализированы в ряде Постановлений Центральной избирательной Комиссии Российской Федерации.

По существу, правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, представляют собой большой комплекс противоправных деяний совершаемых как в форме действия, так и бездействия. В зависимости от непосредственного объекта посягательств и характера противоправных действий рассматриваемые правонарушения условно можно разделить на три основные группы:

- нарушения, связанные с работой избирательных комиссий, комиссий по референдуму;
- нарушения порядка информационного обеспечения выборов, референдумов;
- нарушения, связанные с деятельностью кандидатов на выборные должности и избирательных объединений, избирательных блоков;
- нарушения установленного порядка проведения предвыборной агитации.

Субъектами таких правонарушений являются как физические лица – граждане и должностные лица, так и юридические лица. Среди специальных субъектов следует отметить лиц, имеющих определенное должностное или служебное положение и использующее его при правонарушении. Ими могут быть также должностные или юридические

лица средств массовой информации, члены избирательных комиссий, лица, которым участие в предвыборной агитации запрещено федеральным законом, наблюдатели, некоторые категории государственных и муниципальных служащих в период служебных командировок или при исполнении служебных обязанностей, кандидат, зарегистрированный кандидат, лицо, избранное депутатом, избирательный блок, инициативная группа по проведению референдума, кредитная организация, председатель избиркома.

Субъективная сторона данных правонарушений выражается, как правило, в форме умысла, т. е. нарушитель должен или может сознавать, что он целенаправленно вмешивается в избирательный процесс. В этом плане следует отличать составы иных правонарушений совершаемых, например, из хулиганских побуждений: срывание, порча, уничтожение различных афиш, плакатов, вывесок, объявлений размещенных в установленном порядке от состава, предусмотренного ст. 5.14 КоАП РФ, при котором повреждение агитационных материалов, совершается не из хулиганских побуждений, а с целью повлиять на ход избирательного процесса.

Совершение административного правонарушения в рассматриваемой сфере влечет наказание в виде административного штрафа.

Вторая группа статей (5.27–5.34, 5.40) предусматривает правонарушения, посягающие на трудовые права, регламентированные статьей 37 Конституции РФ. Деяния, указанные в диспозиции этих статей нарушают законодательство о труде, к которым относятся Трудовой кодекс Российской Федерации (в ред. от 29 декабря 2010 г.), Федеральный закон от 4 февраля 1999 г. № 22-ФЗ «Об оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (в ред. от 20 апреля 2007 г.), Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (в ред. от 9 декабря 2010 г.), Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (в ред. от 1 июля 2010 г.).

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 5.27 КоАП РФ заключается в действиях и бездействиях работодателя нарушающих законодательство о труде и об охране труда, связанных с несоблюдением предусмотренных законодательством условий труда, при этом ч. 2 рассматриваемой нормы устанавливает повышенную ответственность за совершение данного правонарушения лицом, ранее под-

вергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. Понятие «аналогичное административное правонарушение» разъяснялось в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому под аналогичным правонарушением, указанным в части 2 статьи 5.27 КоАП РФ, следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда.

Правонарушения, предусмотренные статьями 5.28–5.31 КоАП РФ обусловлены несоблюдением и нарушением процедур, связанных с заключением коллективного договора или соглашения. Коллективный договор – правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и заключаемый работниками организации, филиала, представительства с работодателем. Соглашение – правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения между работниками и работодателями и заключаемый на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, территории, отрасли, профессии.

Статьи 5.32-5.34 предусматривают составы правонарушений совершаемых в связи с возникновением коллективного трудового спора и с нарушением условий примирительных процедур, при этом под коллективным трудовым спором понимаются неурегулированные разногласия между работниками и работодателями по поводу установления и изменения условий труда, заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений по вопросам социально-трудовых отношений. Примирительные процедуры – рассмотрение коллективного трудового спора с целью его разрешения примирительной комиссией, сторонами с участием посредника, в трудовом арбитраже.

Субъектом данного вида правонарушений может быть лицо, являющееся стороной в трудовых отношениях. В качестве специального субъекта выделяется работодатель и страхователь.

Субъективная сторона правонарушения проявляется, как правило, в форме умысла.

Наказанием за совершение правонарушений, посягающих на трудовые права граждан, является административный штраф. В качестве альтернативной административному штрафу санкции предусмотрен новый вид административного наказания – административное приостановление деятельности указанных лиц на срок до 90 суток. За совершение правонарушения по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ в качестве наказания

предусмотрена дисквалификация. При применении дисквалификации следует учитывать, что в ст. 3.11 КоАП определен перечень лиц, которым этот вид наказания может быть назначен.

Статья 5.38 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Данные права относятся к категории политических и гарантируются статьей 31 Конституции Российской Федерации.

Детальная регламентация организации и проведения массовых мероприятий закреплена в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции от 8 декабря 2010 г.).

Объективная сторона рассматриваемого деликта выражается в воспрепятствовании организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждению к участию в них.

Если публичное массовое мероприятие проводится без нарушения закона, то никто, в том числе и должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления не должны препятствовать его проведению. Деяние, сопряженное с воспрепятствованием может проявляться в любой форме.

Субъектом данного правонарушения, могут быть как граждане (в том числе представители общественных объединений), участники и организаторы митингов, так и должностные лица.

Субъективная сторона выражается в форме прямого или косвенного умысла.

Административная ответственность за правонарушения, посягающие на права ребенка, закреплены статьями 5.35-5.37 КоАП РФ. К числу основных нормативных правовых актов Российской Федерации о правах ребенка можно отнести Конституцию Российской Федерации (ст. 38), Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (в редакции от 17 декабря 2009 г.), Семейный кодекс Российской Федерации (в редакции от 23 декабря 2010 г.).

Права несовершеннолетних детей на содержание, воспитание и образование регламентируются ч. 2 ст. 54 и ч. 1 ст. 60 Семейного Кодекса Российской Федерации, причем содержание должно обеспечиваться в размерах, предусмотренных разделом V данного кодекса.

Обязанность родителей по воспитанию, образованию и содержанию – статьями 63 и 80 указанного кодекса. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Деяние, предусмотренное ст. 5.36 заключается в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей связанных с передачей нуждающихся детей на усыновление (удочерение) или под опеку (попечительство), а также предоставление заведомо недостоверных сведений о таких несовершеннолетних и укрытие несовершеннолетних от передачи на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей.

Субъектом данных правонарушений являются лица, на которых в установленном законом порядке возложена обязанность по содержанию, воспитанию, обучению и защите прав несовершеннолетних ими могут являться родители, лица их заменяющие (приемная семья), опекуны, попечители, воспитатели, педагоги и другие должностные лица воспитательных учреждений для несовершеннолетних – 5.35. Руководители учреждения, в котором находятся дети, оставшиеся без попечения родителей, либо должностные лица органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – 5.36.

Субъективная сторона данной группы правонарушений характеризуется умышленной формой вины.

§ 2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность

В зависимости от видового объекта административные правонарушения, содержащиеся в главе 6 КоАП РФ, можно разделить на три группы:

1) правонарушения, посягающие на здоровье населения: сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения (ст. 6.1); незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятель-

ностью либо народной медициной (целительством) (ст. 6.2); незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8); потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9); вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10); пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров (ст. 6.13); производство либо оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, не соответствующих требованиям государственных стандартов, санитарным правилам и гигиеническим нормативам (ст. 6.14); нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.15); нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (ст. 6.16);

2) правонарушения, посягающие на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения: нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства о техническом регулировании (ст. 6.3); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта (ст. 6.4); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде (ст. 6.5); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения (ст. 6.6); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения (ст. 6.7);

3) правонарушения, посягающие на общественную нравственность: занятие проституцией (ст. 6.11); получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12).

Здоровье населения, будучи самостоятельной социальной ценностью, охраняется совокупностью мер политического, экономического, правового, социального, медицинского и иного характера. В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. (в ред. от 28 сентября 2010 г.) цель этих мер состоит в сохранении и укреплении физического и психического здоровья каждого человека, поддержании его долголетней активной жизни, предоставлении ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Установление административной ответственности за посягательства на здоровье населения выступает одной из мер правового

обеспечения достижения данной цели.

Здоровье населения как видовой объект правонарушений, входящих в рассматриваемую главу КоАП РФ, представляет собой совокупность охраняемых законодательством об административных правонарушениях общественных отношений, обеспечивающих безвредные условия жизнедеятельности многих людей.

Одним из основных условий реализации права граждан на охрану здоровья выступает обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, являясь видовым объектом правонарушений, составы которых сформулированы в главе 6 КоАП РФ, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения представляет собой такое состояние здоровья населения и среды обитания людей, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Общественную нравственность можно рассматривать как совокупность традиций и обычаев, которые сформировались в течение продолжительного времени у какого-либо народа, проживающего на конкретной территории. Все то, что совершается не в соответствии с устоявшимися традициями, является безнравственным. Общественная нравственность можно также понимать как именно ту сферу, которая противостоит существованию в обществе полового распутства (и прежде всего проституции, как достаточно распространенного явления) и отвечает за ограждение граждан от столкновения с ним в повседневной жизни. Именно такое «суженное» понятие необходимо для правильного определения границ правоохранительной деятельности в рассматриваемой области.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 28 декабря 2010 г.) к наркотическим средствам относит вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, растения, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 (в ред. от 8 декабря 2010 г.)). В соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе Единой Конвенцией о наркотических средствах 1961 года психотропными веществами признаются вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Рос-

сийской Федерации, в соответствии законодательством Российской Федерации, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 года. Аналоги наркотических средств и психотропных веществ – это запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят.

Объективная сторона правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, выражается, как правило, в совершении действий.

Административно наказуемо по ст. 6.8 КоАП РФ незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ только в небольшом размере. Законодателем определены четкие правовые критерии отнесения находящихся в незаконном обороте наркотических средств к небольшому, крупному, особо крупному размеру. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении достаточно подробно описывает все действия образующие объективную сторону правонарушений в рассматриваемой сфере.

Административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.8 Кодекса, могут выражаться в незаконном приобретении, хранении, перевозке, изготовлении, переработке без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ, а также обороте их аналогов.

Согласно постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» незаконным приобретением без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов надлежит считать их получение любым способом, в том числе покупку, получение в дар, а также в качестве средства взаиморасчета за проделанную работу, оказанную услугу или в уплату долга, в обмен на другие товары и вещи, присвоение найденного, сбор дикорастущих растений или их частей, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (в том числе на землях сельскохозяйственных и иных предприятий, а также на земельных

участках граждан, если эти растения не высевались и не выращивались), сбор остатков находящихся на неохраемых полях посевов указанных растений после завершения их уборки. Под незаконным хранением без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов следует понимать действия лица, связанные с незаконным владением этими средствами или веществами, в том числе для личного потребления (содержание при себе, в помещении, тайнике и других местах). При этом не имеет значения, в течение какого времени лицо незаконно хранило наркотическое средство, психотропное вещество или их аналоги. Под незаконной перевозкой следует понимать умышленные действия лица, которое перемещает без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги из одного места в другое, в том числе в пределах одного и того же населенного пункта, совершенные с использованием любого вида транспорта или какого-либо объекта, применяемого в виде перевозочного средства, а также в нарушение общего порядка перевозки указанных средств и веществ, установленного статьей 21 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». При этом следует иметь в виду, что незаконная перевозка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов может быть осуществлена с их сокрытием, в том числе в специально оборудованных тайниках в транспортном средстве, багаже, одежде, а также в полостях тела человека или животного и т.п. Под незаконным изготовлением наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта следует понимать умышленные действия, в результате которых из наркотикосодержащих растений, лекарственных, химических и иных веществ получено одно или несколько готовых к использованию и потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Под незаконной переработкой без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов следует понимать совершенные умышленно действия по рафинированию (очистке от посторонних примесей) твердой или жидкой смеси, содержащей одно или несколько наркотических средств или психотропных веществ, либо повышению в такой смеси (препарате) концентрации наркотического средства или психотропного вещества, а также смешиванию с другими фармакологическими активными веществами с целью повышения их активности или усиления действия на организм. Измельчение, высушивание или растирание наркотикосодержащих растений, растворение наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов водой

без дополнительной обработки, в результате которых не меняется химическая структура вещества, не могут рассматриваться как изготовление или переработка наркотических средств.

В примечании к рассматриваемой статье закреплено, что лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства или психотропные вещества, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение.

По статье 6.9 КоАП РФ административно наказуемым является потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Потреблением наркотических средств или психотропных веществ следует признавать их прием внутрь, путем инъекций, курения, вдыхания порошка через нос и т.п.

Основным критерием разграничения рассматриваемого проступка от иных составов правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств (ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22) выступает место его совершения. Потребление без назначения врача наркотических средств, психотропных веществ, потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах должно влечь ответственность по ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ.

В соответствии с примечанием к ст. 6.9 Кодекса лицо, добровольно обратившееся в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, может быть с его согласия направлено на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ.

Законодатель, вводя административную ответственность за достаточно распространенное правонарушение в сфере общественной нравственности - занятие проституцией, не определился в самом его понятии. На сегодняшний день ни в административном, ни в уголовном законодательстве не раскрыто понятие «проституция». Отсутствует такое определение и в ведомственных нормативных актах, что в определенной степени осложняет деятельность органов внутренних дел по привлечению виновных лиц к административной ответственности за со-

вершение данного вида правонарушения. Полагаем, что под проституцией следует понимать промысел, направленный на удовлетворение сексуальных потребностей клиентов, осуществляемый систематически и заранее обусловленный получением вознаграждения в денежной или иной форме.

Для установления факта совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.11 КоАП РФ (занятие проституцией), большое значение имеет установление момента окончания правонарушения.

Оконченным данное правонарушение должно считаться с момента договоренности об оказании услуг сексуального характера за вознаграждение и о размере этого вознаграждения. Передача вознаграждения проституирующему лицу или оказание услуг сексуального характера не могут считаться моментами окончания правонарушения, поскольку для установления факта правонарушения «занятие проституцией» необходимо именно установление факта оказания сексуальных услуг за вознаграждение. Однократное оказание услуг сексуального характера образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.11 КоАП РФ, в случае если была договоренность об оказании сексуальных услуг за вознаграждение. При этом окончанием данного правонарушения должно считаться в момент достижения договоренности об оказании услуг сексуального характера за вознаграждение.

Существуют определенные трудности в определении объективной стороны относительно нового административного деликта, предусматривающего ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП РФ). Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 6.12 КоАП РФ, состоит в любых действиях, направленных на извлечение дохода от лиц, занимающихся проституцией. Вид и размер дохода значения не имеют. Наличие состава указанного правонарушения не связано и с систематичностью получения дохода от занятия проституцией другими лицами; одноразовое получение дохода от подобной деятельности является достаточным основанием для привлечения виновного лица к административной ответственности. Оконченным правонарушение, предусмотренное ст. 6.12 КоАП РФ, является с момента договоренности о вознаграждении за оказание сексуальных услуг третьими лицами. При этом необходимо учитывать, что ответственности по указанной статье подлежат не только сводники, но и все другие фигуранты, так или иначе получающие доход от занятия проституцией

другими лицами: охранники, таксисты, диспетчеры, держатели квартир и др.

Статья 6.13 «Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров» является новой для административно-деликтного законодательства. Однако, время, прошедшее с момента введения в действие КоАП РФ, показывает, что правоприменительная практика сталкивается с определенными трудностями при применении указанной нормы.

Статьей 46 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрещается пропаганда и ограничивается реклама в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Именно эти действия составляют содержание объективной стороны рассматриваемого административного правонарушения.

Под пропагандой наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров понимается деятельность физических или юридических лиц, направленная на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространение в компьютерных сетях указанных сведений или совершение иных действий в этих целях.

Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрещается пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а равно пропаганда использования в медицинских целях наркотических средств, психотропных веществ, подавляющих волю человека либо отрицательно влияющих на состояние его психического или физического здоровья.

Реклама наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки II и III Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681, может осуществляться исключительно в специализированных печатных изданиях, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников. В соответствии с примечанием к рассматриваемой статье не является административным правонарушением распространение в специализированных изданиях, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников, сведе-

ний о разрешенных к применению в медицинских целях наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах.

Субъектом большинства административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, являются граждане, должностные лица или юридические лица. В их числе все проступки в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. ст. 6.3-6.7); пропаганда либо незаконная реклама наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров (ст. 6.13).

Исключительно граждане, достигшие 16-летнего возраста, выступают субъектом совершения проступков, закрепленных ст. 6.1 (сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения); ст. 6.2 (незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством)); 6.11 (занятие проституцией).

Субъектом потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9) и вовлечения несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10) может признаваться гражданин, достигший возраста 18 лет. По ч. 3 ст. 6.10 КоАП РФ повышенная ответственность устанавливается для родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

С субъективной стороны правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, характеризуются умышленной формой вины. Административные проступки в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и здоровья населения также могут быть совершены по неосторожности.

§ 3. Административные правонарушения в области охраны собственности

Административные правонарушения в области охраны собственности представляют собой наказуемые в административном порядке виновные противоправные деяния, которые посягают на принадлежность материальных благ соответствующим собственникам, а равно нарушают требования по обеспечению их сохранности.

Административные правонарушения в области охраны собственности сформированы в гл. 7 КоАП РФ. Общим объектом для включенных в названную главу составов правонарушений являются отношения собственности.

Собственность, выступая ядром экономической и политической системы государства, определяет содержание политического и социального развития общества. Такая ее роль предопределяется несколькими факторами:

– во-первых, собственность представляется наиболее гарантированным средством удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан, коллективов и общества в целом;

– во-вторых, собственность предоставляет ее обладателям экономическую власть над вещами и отношениями, возникающими по поводу использования этих вещей, а значит, и экономическую свободу в отношениях с другими людьми;

– в-третьих, собственность обеспечивает ее обладателям стабильность и долговременность удовлетворения потребительских нужд.

Содержание права собственности образует определенная тройственность отношений: по поводу владения, пользования и распоряжения имуществом. Это означает гарантированную юридическую возможность: в первом случае – фактически обладать имуществом, во втором – извлекать из вещи полезные свойства в целях удовлетворения соответствующих общественных и личных потребностей, в третьем – определять судьбу вещи.

Видовым объектом выступает та форма собственности, в которой находится имущество: государственная, муниципальная, частная. Кроме того выделяют дополнительные ее формы: собственность общественных и религиозных объединений, фондов, собственность иностранных государств и международных организаций, смешанные формы собственности.

Предметом административных правонарушений в области охраны собственности выступают вещи и результаты интеллектуальной деятельности.

Под вещами понимаются предметы, имеющие материальную субстанцию и обладающие потребительской стоимостью. Они могут быть двух видов – недвижимые и движимые. К недвижимым вещам (недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания,

космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество. Вещи, не относящиеся к недвижимости, признаются движимым имуществом.

Результаты интеллектуальной деятельности относятся к категории нематериальных объектов собственности. Присвоение результатов интеллектуальной деятельности, их использование для извлечения дохода без разрешения правообладателя охватывается составом административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.12 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что в указанную главу КоАП РФ были помещены составы правонарушений, которые имеют несколько объектов посягательства. Такие правонарушения называют многообъектными. В качестве дополнительных объектов выступают земельные отношения, отношения в области строительства, геодезии, водоснабжения, использования недр, животного мира, охраны объектов культуры и археологического наследия.

Объективная сторона административного правонарушения в области охраны собственности – это деяние, которое выражается, как правило, в форме действия (хищение, завладение, уничтожение, незаконное использование и т.д.) Однако часть правонарушений совершается в форме бездействия, уклонения от исполнения обязательств (ст.ст. 7.13, 7.22, 7.23, 7.25, 7.26, 7.29, 7.30 КоАП РФ).

Составы административных правонарушений в области охраны собственности характеризуются тем, что многие из них являются материальными, т. е. связаны с причинением имущественного (материального) вреда. Такой вред может выражаться в виде расходов, которые собственник должен понести по восстановлению объектов собственности из-за их повреждения либо уничтожения; прямого лишения собственника определенных объектов, а также упущенной выгоды, т. е. неполучения собственником доходов. Размер причиненного ущерба для некоторых административных правонарушений является признаком отграничивающим правонарушение от преступления (мелкое хищение, уничтожение или повреждение чужого имущества). Так, мелким хищением признается деяние, при котором стоимость похищенного имущества не превышает одной тысячи рублей. В противном случае ответственность должна наступать по ст.ст. 158, 159 и 160 УК РФ. Уголовная ответственность наступает и в случаях совершения хищений при наличии отягчающих признаков, предусмотренных в названных нормах УК РФ безотносительно к размеру причиненного ущерба. Деяния, связанные с уничтожением или повреждением иму-

щества, могут квалифицироваться как административно-наказуемые при условии, что причиненный ущерб не превышает двух тысяч пятьсот рублей. В ином случае наступает ответственность по ст. 167 или по ст. 168 УК РФ.

Признак размера причиненного ущерба должен также приниматься во внимание при квалификации деяний как административного правонарушения при нарушениях правил охраны и использования недр, режима особо охраняемых природных территорий и объектов, объектов культурного и исторического наследия, авторских и смежных прав и ряду других.

Однако необходимо отметить, часть административных правонарушений, структурно расположенных в главе 7 КоАП РФ, обладают формальным составом, для которого причинение реального ущерба не является квалифицирующим признаком. Это относится, например, к составам правонарушений, предусмотренным ст.ст. 7.10 7.16. 7.25 КоАП РФ и другими статьями, где наряду с отношениями сохранности собственности объектами посягательств выступают другие родовые объекты, а нанесение ущерба собственнику не исчерпывает всех отрицательных последствий совершенных правонарушений.

Субъектами административных правонарушений в области охраны собственности являются следующие три категории:

1) граждане, в том числе иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста административной ответственности и вменяемые. Ряд правонарушений могут быть совершены только гражданами. К таким правонарушениям относятся правонарушения, предусмотренные ст. 7.17 (уничтожение или повреждение чужого имущества), ст. 7.21 (нарушение правил пользования жилыми помещениями), ст. 7.27 (мелкое хищение в форме кражи и мошенничества).

2) должностные лица, которые могут быть привлечены к ответственности за совершение противоправные деяния в связи неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. По ряду статей КоАП РФ субъектами выступают исключительно должностные лица: ст. 7.16 (незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения), ст. 7.24 (нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта), ст. 7.26 (утрата материалов и данных государственного картографогеодезического фонда Российской Федерации), ст. 7.29 (несоблюдение требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, вы-

полнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд), ст. 7.30 (нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд), ст. 7.31 (предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков), ст. 7.31.1 (нарушение сроков возврата денежных средств, порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника размещения заказа, порядка ведения реестра участников размещения заказа, правил документооборота при проведении открытого аукциона в электронной форме, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки сведений об участнике размещения заказа до подведения результатов открытого аукциона в электронной форме).

3) юридические лица, которые несут ответственность по ст. 7.22 (нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и жилых помещений) и ст. 7.23 (нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами).

В остальных случаях субъектами правонарушений против собственности выступают как граждане, так и должностные и юридические лица.

С субъективной стороны правонарушения против собственности — это деяния в большинстве своем совершенные умышленно. Виновное лицо должно осознавать противоправный характер своих действий или бездействия, предвидеть их вредные последствия, но, несмотря на это, стремится осуществить такое поведение, желая получить для себя определенные имущественные блага, соответствующую материальную выгоду.

Часть проступков совершается с корыстной целью (мелкое хищение, пользование природными объектами без разрешения (лицензии), самовольное подключение к энергетическим сетям, нефтепроводам, газопроводам и др.). Правонарушитель в этом случае получает незаконную материальную (денежную) выгоду, а государство и другие собственники терпят ущерб, утрачивая или недополучая определенное ко-

личество имущественных (денежных) ценностей.

Определенная категория имущественных правонарушений совершается по неосторожности. В этом случае вред собственнику причиняется в результате небрежности виновного лица, когда данный ущерб не предвидится, но должен был предвидеться, или предвидится, но субъект легкомысленно рассчитывает его предотвратить, не допустить. Это всевозможные случаи повреждения, уничтожения или порчи объектов природы, а также недобросовестного отношения к сохранности (сбережению) имущества.

За совершение административных правонарушений в области охраны собственности предусмотрены санкции в виде административного штрафа, при этом сумма штрафа может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) начальной (максимальной) цене государственного или муниципального контракта при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Так, мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ) влечет наложение административного штрафа в размере до пятикратной стоимости похищенного имущества, но не менее одной тысячи рублей; нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.30) влечет наложение административного штрафа в размере 1 процента начальной (максимальной) цены контракта, но не менее пяти тысяч рублей и не более тридцати тысяч рублей; за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 7.32 предусмотрено наложение административного штрафа в сумме двукратного размера дополнительно израсходованных средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или стоимости товаров, работ, услуг, количество, объем которых уменьшены и которые явились предметами административного правонарушения.

Кроме того, ст. 7.12 КоАП РФ (нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав) и ст. 7.15 КоАП РФ (ведение археологических разведок или раскопок без разрешения) предусмотрена конфискация имущества, явившегося предметом правонарушения. За совершение мелкого хищения чужого имущества (ст. 7.27 КоАП РФ)

может быть назначен административный арест до 15 суток, а по ч. 4 ст. 7.2 КоАП РФ (уничтожение специальных знаков) в качестве альтернативной меры наказания – предупреждение.

Должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе только составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями КоАП РФ: 5.6, 5.10-5.12, 5.14-5.16, 5.22, 5.35-5.38, 5.40, 5.43, 5.47, 5.49, 6.8-6.13, 6.15, 6.16, 7.1, статьей 7.2 (в части уничтожения или повреждения скважин государственной опорной наблюдательной сети, наблюдательных режимных створов на водных объектах, специальных информационных знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов, в том числе прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, знаков, информирующих граждан об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования), статьями 7.3-7.6, статьей 7.7 (в части повреждения объектов и систем водоснабжения), статьями 7.9, 7.11-7.15, 7.17, 7.19, статьей 7.20 (в части самовольного подключения к централизованным системам водоснабжения), статьей 7.27 КоАП РФ.

Глава 19. Административные правонарушения на транспорте, в области дорожного движения

§ 1. Административные правонарушения на транспорте

Административные правонарушения, совершаемые на транспорте, предусмотрены в главе 11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Объектом административных правонарушений, совершаемых на транспорте, выступают общественные отношения по обеспечению правил безопасности движения на железнодорожном, водном транспорте; безопасности полетов на воздушном транспорте; эксплуатации, охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений; а также отношения в сфере международных автомобильных перевозок. Соответствующие правила установлены, например, постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г.

№ 1090 «О правилах дорожного движения» (в ред. от 5 мая 2010 г.) и др.

Объективная сторона — это деяние, которое выражается как в действии, так и в бездействии. Бездействие характерно для таких составов, как, например:

— неисполнение землепользователями участков, прилегающих к полосам отвода автомобильных дорог, в пределах населенных пунктов на дорогах федерального значения обязанностей по устройству, ремонту или регулярной очистке пешеходных дорожек (ст. 11.22);

— уклонение судоводителя или иного лица, управляющего судном, от прохождения в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 2 ст. 11.9);

— невыполнение правил размещения ночных и дневных маркировочных знаков или устройств на зданиях и сооружениях (ч. 2 ст. 11.3);

— невыполнение лицами, находящимися на воздушном судне, судне морского или внутреннего морского транспорта, законных распоряжений командира (капитана) судна (ч. 5 ст. 11.17).

Деяния в форме активных действий представлены в большинстве составов административных правонарушений, совершаемых в сфере транспорта (например, нарушение правил плавания (ст. 11.7 КоАП РФ); нарушение правил погрузки и разгрузки судов (ст. 11.11 КоАП РФ); управление транспортным средством без отличительного знака государства регистрации транспортного средства на нем (ст. 11.27 КоАП РФ) и т. д.).

Составы административных правонарушений на транспорте характеризуются тем, что многие из них являются материальными, т. е. связаны с причинением вреда, повреждением имущества:

— повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации (ч. 1 ст. 11.1 КоАП РФ) или аэродромного оборудования, аэродромных знаков, воздушных судов и их оборудования (ч. 3 ст. 11.3 КоАП РФ);

— уничтожение или повреждение сооружений и устройств связи и сигнализации на судах морского транспорта, внутреннего водного транспорта, плавучих и береговых средств навигационного оборудования или технических средств и знаков судоходной и навигационной обстановки, средств связи и сигнализации, а равно повреждение портовых и гидротехнических сооружений (ч. 2 ст. 11.6 КоАП РФ);

— повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, если причиненный имущественный ущерб не превышает один минимальный размер оплаты труда, а равно повреждение грузовых вагонов, плавучих и других транспортных средств, контейнеров или иного оборудования, предназначенных для перевозки и хранения грузов на транспорте (ч. 1 ст. 11.15 КоАП РФ);

— повреждение ограждений на пассажирских платформах, нанесение ущерба помещениям железнодорожных станций и вокзалов либо повреждение ограждений грузовых дворов (терминалов) железнодорожных станций, грузовых автомобильных станций, контейнерных пунктов (площадок), портов (пристаней, посадочных площадок), шлюзов и складов, используемых для выполнения операций по перевозке грузов (ч. 2 ст. 11.15 КоАП РФ).

В случае умышленного уничтожения или повреждения имущества на транспортных средствах, повлекших за собой причинение значительного ущерба, по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, а равно совершенных из хулиганских побуждений, путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом, деяния уже подлежат квалификации по ст. 167 УК РФ.

В случае разрушения, повреждения или приведения иным способом в негодное для эксплуатации состояние транспортного средства, путей сообщения, средств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, а равно блокирования транспортных коммуникаций, если эти деяния повлекли по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью потерпевшего либо причинение крупного ущерба, либо по неосторожности смерть одного, двух и более лиц, деяние подлежит квалификации по ст. 267 УК РФ.

При нарушениях правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта должностным лицом, обязанным соблюдать эти правила; нарушениях правил дорожного движения лицом, управляющим транспортным средством, пассажиром, пешеходом или другим участником движения, если эти деяния повлекли за собой причинение тяжкого вреда здоровью человека, по неосторожности смерть одного, двух и более лиц, речь должна идти уже о квалификации соответственно ст.ст. 263, 264, 267, 268 УК РФ.

Все остальные составы административных правонарушений, совершаемых на транспорте, не предусматривают в качестве квалифицирующего признака наступление вредных последствий и являются формальными. К их числу относятся:

нарушение правил проезда гужевым транспортом и прогона скота через железнодорожные пути (ч. 4 ст. 11.1);

проход по железнодорожным путям в неустановленных местах (ч. 5 ст. 11.1);

нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов (ст. 11.5);

нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления (ст. 11.8);

нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ст. 11.14);

посадка или высадка граждан на ходу поезда либо проезд на подножках, крышах (ч. 1 ст. 11.17);

безбилетный проезд (ст. 11.18).

Объективную сторону административных правонарушений характеризует ряд квалифицирующих признаков (место, средства и способ совершения деяния).

Местом совершения административных правонарушений на транспорте могут быть, например, железнодорожный путь (ст. 11.1 КоАП РФ); аэропорт, аэродром (ст. 11.3 КоАП РФ); мосты, плотины (ст. 11.6 КоАП РФ); порт (ст. 11.7 КоАП РФ); вагоны, тамбуры пригородного поезда, если речь идет о курении, в том числе не предназначенные для курения места в поезде местного или дальнего сообщения либо на судне морского или внутреннего водного транспорта (ч. 3 ст. 11.17 КоАП РФ); автобус междугородного сообщения, если речь идет о провозе багажа без оплаты (ч. 2 ст. 11.19 КоАП РФ); а также воздушный, морской, внутренний водный или железнодорожный транспорт (ст. 11.19 КоАП РФ).

Средствами совершения транспортных нарушений являются те орудия и предметы, с помощью и посредством которых возникают противоправные деяния. Ими могут быть, например: вещества и предметы, запрещенные к перевозке (ч. 3 ст. 11.19 КоАП РФ); домашние животные и птицы, если речь идет о провозе их без оплаты (ч. 4 ст. 11.19 КоАП РФ); средства радиосвязи, когда ими пользуются с борта воздушного судна (ч. 4 ст. 11.17 КоАП РФ), и т. д.

Способ совершения правонарушения позволяет определить, как, каким образом совершается противоправное деяние. На транспорте он имеет значение для квалификации деяния, например, по ст. 11.21 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение правил охраны полосы отвода автомобильной дороги путем распашки

земли, покоса травы, выпаса скота, вываливания мусора, снега, установки дорожных знаков, наружной рекламы без согласования с дорожными органами и т. д.

Способ — это также условия, при наличии которых деяние считается противоправным. В качестве таковых условий могут выступать требования по соблюдению установленного порядка регистрации, согласования с соответствующими органами либо обязательность получения разрешения (лицензии) или наличия каких-либо документов. Например:

нарушение порядка установки и устройства запаней и лесных гаваней без согласования в установленном порядке с администрацией районов водных путей и гидросооружений, а равно проведение *без надлежащего разрешения водолазных работ в портовых водах* (ч. 1 ст. 11.6);

размещение в районе аэродрома знаков и устройств либо применение пиротехнических изделий *без разрешения администрации аэропорта, аэродрома* (ч. 1 ст. 11.3 КоАП РФ);

установка *без надлежащего разрешения (согласования) знаков, сооружений, источников звуковых и световых сигналов, создающих помехи в опознании навигационных знаков и сигналов на судах морского, внутреннего водного транспорта* (ч. 2 ст. 11.6 КоАП РФ);

управление судном, переоборудованным *без соответствующего разрешения* (ч. 1 ст. 11.8 КоАП РФ);

эксплуатация баз (сооружений) для стоянок маломерных судов *без разрешения органов государственной инспекции по маломерным судам, а равно содержание на указанных базах не зарегистрированных в установленном порядке маломерных судов* (ст. 11.12);

осуществление водителями транспортных средств международных автомобильных перевозок крупногабаритных или опасных грузов *без специальных разрешений* (ст. 11.26, 11.28);

осуществление водителями транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, международных автомобильных перевозок *без разрешений, если такие разрешения обязательны* (ст. 11.29);

управление транспортным средством *без отличительного на нем знака государства регистрации транспортного средства при осуществлении международной автомобильной перевозки, а равно без соответствующего транспортного документа на перевозимый*

груз или в установленных случаях без списков пассажиров автобуса, осуществляющего не регулярную перевозку (ст. 11.27).

Иные факультативные признаки объективной стороны (время, орудия совершения) для квалификации административных транспортных нарушений значения не имеют, ибо в качестве самостоятельных признаков данных составов в главе 11 КоАП РФ они не предусмотрены.

При квалификации административных правонарушений необходимо учитывать и положения законов субъектов РФ об административной ответственности. Так, например, состав ст. 11.18 КоАП РФ предусматривает ответственность за безбилетный проезд в пригородном поезде, в поезде местного и дальнего сообщения; на судне морского, воздушного транспорта; в автобусе международного сообщения, а также за провоз без билета детей, проезд которых подлежит частичной оплате. Отсутствие в КоАП РФ ответственности за безбилетный проезд в городском пассажирском транспорте общего пользования и автомобильном транспорте общего пользования пригородного сообщения повлекло необходимость её закрепления законами субъектов Российской Федерации.

Субъектами административных правонарушений, совершаемых на транспорте, могут быть следующие три категории лиц:

1) *должностные лица*. За совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 11 КоАП РФ, могут быть привлечены к ответственности только те должностные лица, которые совершили противоправные деяния в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей в сфере транспорта (ст. 2.4 КоАП РФ).

Обзор составов административных правонарушений в сфере транспорта позволяет определить примерный перечень должностных лиц, являющихся субъектами ответственности за их совершение, в зависимости от специфики полномочий:

— должностные лица, ответственные за соблюдение установленных габаритов при погрузке и выгрузке грузов (ч. 2 ст. 11.1); за эксплуатацию маломерного судна (ст. 11.13), в том числе баз (сооружений) для стоянок маломерных судов (ст. 11.12);

— руководитель организации и иное должностное лицо, ответственное за организацию системы транспортного обслуживания населения и эксплуатацию транспортных средств, выполнение требований законодательства, предусматривающих включение в систему транс-

портного обслуживания населения транспортных средств, доступных для инвалидов (ст. 11.24);

— уполномоченные представители грузоотправителей, грузополучателей, посредников (ч. 1 ст. 11.26); а также имеющие право управления воздушным судном (ст. 11.5);

— ответственные за соблюдение правил содержания и режима эксплуатации навигационного оборудования на мостах, плотинах и других гидротехнических сооружениях (ч. 3 ст. 11.6) и т. д.

2) *юридические лица*. По общему правилу ст. 2.10 КоАП РФ, подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела второго КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях. В рассматриваемой главе 11 КоАП РФ юридические лица могут быть привлечены к ответственности за совершение следующих деяний: нарушение правил использования воздушного пространства (ст. 11.4 КоАП РФ); пуск в эксплуатацию магистральных трубопроводов с техническими неисправностями (ст. 11.20 КоАП РФ); нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений (ст. 11.22 КоАП РФ);

3) *граждане*. В соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. За совершение транспортных нарушений граждане могут быть привлечены к ответственности за следующие правонарушения: безбилетный проезд (ст. 11.18); нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ст. 11.14); нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте — например, курение, выбрасывание мусора за борт (ст. 11.17).

Можно обозначить три категории субъектов ответственности — физических лиц: 1) лица, не имеющие права управления судном (ст. 11.8); 2) работники промышленного железнодорожного транспорта (ст. 11.2); 3) судоводители или иные лица, управляющие маломерным судном и судном на морском, внутреннем водном транспорте (ст. 11.7), в том числе в состоянии опьянения (ст. 11.9 КоАП РФ); а также водители автотранспортных средств (ст.ст. 11.25-11.29).

В отношении лиц, совершивших нарушения в сфере транспорта, могут быть применены административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, лишения специального права

(права управления воздушным судном — ст. 11.5 КоАП РФ; права управления маломерным судном или судном на морском, внутреннем водном транспорте — (ст.ст. 11.7, 11.9, 11.11 КоАП РФ); а также конфискации пленки (в случае нарушения правил фотографирования, видео- и киносъемки либо пользования средствами радиосвязи с борта воздушного судна — ч. 4 ст. 11.17 КоАП РФ).

Субъективная сторона представляет собой внутреннее отношение субъекта ответственности к совершенному им правонарушению и характеризуется виной в форме умысла или неосторожности. Административные правонарушения на транспорте могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

§ 2. Административные правонарушения в области дорожного движения

Административные правонарушения, совершаемые в области дорожного движения, предусмотрены главой 12 КоАП РФ.

Объектом данных нарушений выступают отношения, возникающие в области обеспечения безопасности дорожного движения. Правовой основой регулирования общественных отношений в этой сфере является: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. 21 апреля 2011 г.) «О безопасности дорожного движения», а также постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (в ред. 5 мая 2010 г.) «О правилах дорожного движения» и др.

Объективная сторона административных правонарушений, совершаемых в области дорожного движения, может быть в виде действия или бездействия.

Действие характерно для таких составов, как управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке (ст. 12.1 КоАП РФ), либо с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков (ст. 12.2 КоАП РФ), либо при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена (ст. 12.5 КоАП РФ), а также нарушение правил остановки, стоянки транспортных средств (ст. 12.19 КоАП РФ), перевозки грузов (ст. 12.21 КоАП РФ), людей (ст. 12.23 КоАП РФ) и т.д.

Примерами административных правонарушений, совершаемых путем бездействия, могут быть: невыполнение требования Правил дорожного движения подать сигнал перед началом движения, пере-

строением, поворотом, разворотом или остановкой (ч. 1 ст. 12.14); несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги (ст. 12.16); непредоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17); пешеходам или иным участникам дорожного движения (ст. 12.18); невыполнение требования сотрудника полиции о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства (ст. 12.25), о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26); невыполнение водителем обязанностей, предусмотренных Правилами дорожного движения, в связи с дорожно-транспортным происшествием (ч. 1 ст. 12.27); неисполнение владельцем транспортного средства установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности (ч. 2 ст. 12.37).

При квалификации необходимо учитывать, что многие составы нарушений в области дорожного движения формальные, однако некоторые из них предусматривают наступление вредных последствий.

Материальными составами выступают: нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24), нарушение Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшее создание помех в движении транспортных средств (ч. 1 ст. 12.30) или повлекшее по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ч. 2 ст. 12.30). Если причинен тяжкий вред здоровью, в том числе повлекший по неосторожности смерть двух и более лиц, то деяние подлежит квалификации в соответствии со ст.ст. 264, 268 УК РФ.

Дополнительные признаки объективной стороны (способ, время, место) также имеют значение для квалификации нарушений в области дорожного движения.

Способ совершения административного правонарушения на транспорте имеет важное значение для квалификации деяния, предусмотренного ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо технических средств регулирования дорожного движения, а равно умышленное

создание помех в дорожном движении, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия).

Средствами совершения нарушений в сфере дорожного движения могут быть: заведомо подложные или нечитаемые государственные регистрационные знаки транспортного средства (ст.ст. 12.2, 12.3 КоАП РФ); световые приборы, световозвращающие приспособления красного цвета (ч. 1 ст. 12.4 КоАП РФ); звуковые сигналы аварийной сигнализации, знаки аварийной остановки (ст. 12.20 КоАП РФ) и т.д.

Время совершения правонарушения на транспорте как квалифицирующий признак деяний четко не обозначено, ибо по смыслу деяний они могут совершаться во время движения, остановки, стоянки транспортных средств и т. д.

Место как квалифицирующий признак составов нарушений, совершаемых в сфере дорожного движения, указывает на места движения транспортных средств: тротуар (ч. 3 ст. 12.19), тоннель (ч. 4 ст. 12.19), место совершения дорожно-транспортного происшествия (ч. 2 ст. 12.27), жилые зоны (ст. 12.28), железнодорожный переезд (ст. 12.10); велосипедные и пешеходные дорожки, обочины и тротуары (ч. 1 ст. 12.15); проезжая часть дороги, предназначенная для встречного движения (ч. 2 ст. 12.15); места, отведенные для остановки и стоянки транспортных средств инвалидов, (ч. 2 ст. 12.19) или места, в которых запрещены маневры движения задним ходом (ч. 2 ст. 12.14); автомагистрали вне специальных площадок для стоянки (ч. 1 ст. 12.11).

Иные факультативные признаки объективной стороны для квалификации административных нарушений в области дорожного движения значения не имеют, ибо в качестве самостоятельных признаков данных составов в главе 12 КоАП РФ они не предусмотрены.

Субъектами нарушений в сфере дорожного движения могут быть как граждане, так и должностные и юридические лица.

Среди граждан в качестве субъекта ответственности могут выступать: пешеходы, пассажиры транспортного средства (ч. 1 ст. 12.29 КоАП РФ); лица, передавшие управление транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ); лица, управляющие мопедом, велосипедом, возчики или другие лица, непосредственно участвующие в процессе дорожного движения (ч. 2 ст. 12.29 КоАП РФ); водители транспортных средств, лишенные либо не имеющие права управления транспортным средством (ч.ч. 1, 2 ст. 12.7 КоАП РФ), либо находящиеся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ). Физические лица, являющиеся участниками дорож-

ного движения (за исключением водителей транспортных средств), могут быть привлечены к административной ответственности только по достижении 16 лет.

В соответствии с Правилами дорожного движения водителем признается лицо, управляющее каким-либо транспортным средством, погонщик, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо, а также лицо, обучающее вождению, на основании чего в качестве водителя к административной ответственности может привлекаться как лицо, имеющее право управления транспортным средством, так и не имеющее его. Однако по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, может быть привлечено к административной ответственности только лицо, имеющее водительское удостоверение, ибо в санкции данной статьи предусмотрено наказание в виде лишения права управления транспортным средством¹. У граждан — водителей транспортных средств, имеющих право управления транспортным средством, деликтоспособность возникает с момента получения ими водительского удостоверения.

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» право на управление транспортными средствами предоставляется:

— мотоциклами, мотороллерами и другими мототранспортными средствами (категория «А») — лицам, достигшим шестнадцатилетнего возраста;

— автомобилями, разрешенная максимальная масса которых не превышает 3500 килограммов и число сидячих мест которых, помимо сиденья водителя, не превышает восьми (категория «В»), а также автомобилями, разрешенная максимальная масса которых превышает 3500 килограммов, за исключением относящихся к категории «Д» (категория «С»), — лицам, достигшим восемнадцатилетнего возраста;

— автомобилями, предназначенными для перевозки пассажиров и имеющими, помимо сиденья водителя, более восьми сидячих мест (категория «Д»), — лицам, достигшим двадцатилетнего возраста;

¹ Иначе, ответственность наступает по ч.1 ст.12.7 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды)», - влечет наложение административного штрафа в размере двух тысяч пятисот рублей.

— составами транспортных средств (категория «Е») — лицам, имеющим право на управление транспортными средствами категорий «В», «С» или «Д», при наличии стажа управления транспортным средством соответствующей категории не менее 12 месяцев; трамваями и троллейбусами — лицам, достигшим двадцатилетнего возраста.

При этом к экзаменам на получение права на управление транспортными средствами категории «В» и категории «С» могут быть допущены лица, достигшие семнадцатилетнего возраста и прошедшие соответствующую подготовку в общеобразовательных учреждениях; образовательных учреждениях начального профессионального образования, если такая подготовка предусмотрена образовательными программами; специализированных юношеских автомобильных школах, а также в иных организациях, осуществляющих подготовку водителей транспортных средств по направлениям военных комиссариатов. Водительские удостоверения указанные лица получают по достижении ими восемнадцатилетнего возраста.

Военнослужащие и призванные на военные сборы граждане, сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, как известно, несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. Однако за нарушение правил дорожного движения эти лица несут административную ответственность на общих основаниях (ст. 2.5). Следует также подчеркнуть, что к указанным лицам могут быть применены все виды административных наказаний, предусмотренные соответствующими санкциями, за исключением административного ареста (а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, — еще и административного штрафа). Кроме того, органы (должностные лица), которым предоставлено право назначать административные наказания, могут вместо этого передать материалы о правонарушениях соответствующим органам для решения вопроса о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

В качестве должностных лиц к административной ответственности привлекаются:

1. Лица, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств. Они могут быть подвергнуты наказанию за

установку на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков (ч 3. ст.12.2);

выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке, не прошедшего государственного технического осмотра, с заведомо подложными государственными регистрационными знаками, имеющего неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, с установленными без соответствующего разрешения устройствами для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо с незаконно нанесенными специальными цветографическими схемами автомобилей оперативных служб (ст. 12.31);

допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения либо не имеющего права управления транспортным средством (ст. 12.32).

2. Лица, ответственные за перевозку. Они наказываются за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ст. 12.21.1), опасных грузов (ст. 12.21.2).

3. Лица, ответственные за состояние дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений. Они могут быть подвергнуты наказанию за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.34).

4. Иные должностные лица могут быть наказаны за повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.33), незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию (ст. 12.35).

Юридические лица привлекаются к ответственности за правонарушения, связанные с установкой на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков (ч 3. ст.12.2), нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб (ст. 12.4), нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных, опасных грузов (ст.ст. 12.21.1, 12.21.2).

К субъектам нарушений в области дорожного движения могут быть применены административные наказания в виде предупреждения, штрафа, лишения права управления транспортным средством, конфискации и административного ареста.

Субъективная сторона деяний, совершаемых в сфере дорожного движения, может быть представлена в форме как умысла, так и неосторожности.

Важно подчеркнуть, что составы рассматриваемых административных правонарушений не содержат в качестве квалифицирующих признаков указания на ту или иную форму вины и не вызывают необходимость ее доказывания при квалификации.

Соответствующие должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы по всем статьям гл. 12 КоАП РФ и рассматривать дела об административных правонарушениях по главе 12, которые перечислены ч. 1 ст. 23 КоАП РФ.

Глава 20. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области предпринимательской деятельности

Одним из условий ускорения социально-экономических преобразований в нашем обществе является повышение эффективности работы органов внутренних дел, иных государственных органов и общественных формирований, направленной на предупреждение и пресечение нарушений законодательства, регулирующего предпринимательскую, торговую, финансовую и иную деятельность в сфере экономики.

К правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности относятся различного рода корыстные преступления и административные правонарушения, за совершение которых установлена, соответственно, уголовная, административная и материальная ответственность. Так, установлена юридическая ответственность за нарушение законодательства о предпринимательской деятельности, непредставление или несвоевременное представление деклараций о доходах, либо включение в декларацию искаженных данных, за занятие предпринимательской деятельностью, в отношении которой имеется специальное запрещение; за нарушение правил торговли; за укрытие доходов от налогообложения.

Под предпринимательской деятельностью в соответствии со статьей 2 Гражданского кодекса РФ понимается самостоятельная,

осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Основным условием приобретения статуса предпринимателя является государственная регистрация.

Государственная регистрация необходима, прежде всего, для того, чтобы вести учет и финансовый контроль лиц, занимающихся предпринимательством, а также для обложения налогом доходов предпринимателя.

Перечень административных правонарушений в области предпринимательской деятельности содержится в главе 14 КоАП РФ. Всего в главу по состоянию на январь 2011 года включено 40 составов административных правонарушений.

Родовым объектом рассматриваемого круга правонарушений выступают общественные отношения, складывающиеся в области предпринимательской деятельности.

Объективная сторона включает в себя как действия, так и бездействие правонарушителей.

Путем активных действий совершаются такие административные правонарушения, как получение кредита (ст. 14.11), поставка этилового спирта (ст. 14.17), осуществление внешнеэкономических операций (ст. 14.20).

Бездействием, уклонением от совершения обязательных действий характеризуются: «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» (ст. 14.1), «Неправомерные действия при банкротстве» (ст. 14.13), «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров» (ст. 14.15).

Общественная вредность административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности состоит в том, что их совершение может повлечь или влечет различные негативные последствия в сфере торговли и в иных сферах. Так, нарушение правил торговли может повлечь хищение денежных средств, пересортицу товаров и др. Незаконная торговля товарами, свободная реализация которых запрещена или ограничена, может привести к тому, что опасные вещества или предметы могут попасть в руки недобросовестных лиц и использованы в противоправных целях. Особенно необходимо выделить правонарушение, предусмотренное ст. 14.4 КоАП РФ – про-

даже товаров ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил, что может повлечь распространение различных болезней или даже смерть граждан.

Данная группа административных правонарушений в основном характеризуется наличием видовых объектов. К таковым можно отнести: общественные отношения *в области торговли и защиты прав потребителей* (ст.ст. 14.2 КоАП РФ «Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена», 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил», 14.5 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники», 14.6 «Нарушение порядка ценообразования», 14.7 «Обман потребителей», 14.8 «Нарушение иных прав потребителей», 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления», 14.15 «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров», 14.16 «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе»); *оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции* (ст.ст. 14.17 «Незаконное производство, поставка или закупка этилового спирта», 14.18 «Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции», 14.19 «Нарушение установленного порядка учета этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»); *интеллектуальной собственности* (ст. 14.10 «Незаконное использование товарного знака»); *порядка и организации деятельности при банкротстве* (ст.ст. 14.12 «Фиктивное или преднамеренное банкротство», 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве»); *управления юридическим лицом* (ст. 14.23 «Осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом»); *обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов, их отчуждения* (ст. 14.26 «Нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения»); *законодательства о рекламе* (ст.ст. 14.3 «Нарушение законодательства о рекламе», 14.37 «Нарушения требований к установ-

ке рекламной конструкции», 14.38 «Размещение рекламы на дорожных знаках и транспортных средствах»).

Для отдельных составов административных правонарушений характерно наличие предмета правонарушения. Им может быть, например, имущество, бухгалтерские и иные документы юридического лица или индивидуального предпринимателя (ст. 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве»), единый государственный реестр юридических лиц (ст. 14.25 «Нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц органами, осуществляющими государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

В качестве субъектов административной ответственности положения главы 14 КоАП РФ предусматривают граждан, должностных и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Чаще всего субъектами правонарушений выступают должностные и юридические лица. Это обусловлено спецификой предпринимательской деятельности, необходимостью наличия специального статуса для того, чтобы на законных основаниях участвовать в экономических отношениях.

Должностными лицами, которые могут быть привлечены к административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности, исходя из положений, закрепленных в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, являются совершившие такие правонарушения руководители и иные работники организаций в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, а также приравненные к ним индивидуальные предприниматели постольку, поскольку главой 14 КоАП РФ не предусмотрено иное (ч. 4 ст. 14.1 – «Осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)», ч. 2 ст. 14.4 – «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил или без сертификата соответствия (декларации о соответствии), удостоверяющего (удостоверяющей) безопасность таких товаров, работ либо услуг для жизни и здоровья людей», ч. 1 ст. 14.25 – «Несвоевременное или неточное внесение записей о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц или об индивидуальном предпринимателе в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей»). К должностным лицам относятся и лица, находящиеся в трудовых отношениях с индивиду-

альными предпринимателями, осуществляющие указанные выше функции.

Лица, не наделенные организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями, работающие в организации или у индивидуального предпринимателя (например, продавцы, кассиры), также могут быть привлечены к административной ответственности как граждане в связи с совершением ими правонарушений, предусмотренных ст. 14.2 КоАП РФ «Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена», 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил», 14.7 «Обман потребителей», 14.15 «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров»¹.

Субъективная сторона правонарушений для физических лиц в большинстве случаев характеризуется умышленной формой вины (обман потребителей, ограничение свободы торговли, незаконное использование товарного знака). Вместе с тем в некоторых случаях правонарушения могут быть совершены и по неосторожности (продажа товаров, выполнение работ, либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил; нарушение иных прав потребителей). Для юридических лиц, которые также могут выступать в качестве субъектов правонарушений, конструкция вины будет несколько иной. Она будет обусловлена установлением обстоятельств, связанных с возможностью соблюдения юридическим лицом правил и норм закона.

§ 2. Административные правонарушения в сфере предпринимательской деятельности, подведомственные органам внутренних дел

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ *должностные лица органов внутренних дел (полиции) правомочны составлять протоколы по делам об административных правонарушениях*, предусмотрен-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с изм. от 11 ноября 2008 г.)

ных ст.ст. 14.1, 14.2, ч. 1 ст. 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), ст. 14.7 (по обращениям граждан), ст.ст. 14.10, 14.14, ст. 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), ч. 1-3 ст. 14.16, ч. 4 ст. 14.16 (в части розничной продажи пива и напитков, изготавливаемых на его основе), ст.ст. 14.17, 14.18, 14.23, ч. 1 и 5 ст. 14.34, ст. 14.37, 14.38 КоАП РФ.

На основании статьи 23.3 *органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела об административных правонарушениях*, предусмотренных ч. 3 и 4 ст. 14.16, ст. 14.26 КоАП РФ.

Для более детального рассмотрения особенностей административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности следует охарактеризовать составы административных правонарушений, по которым сотрудники органов внутренних дел уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) (ст. 14.1). Одним из обязательных условий ведения легальной предпринимательской деятельности выступает наличие акта о регистрации субъекта предпринимательской деятельности, а также наличие специального разрешения (лицензии). Государственная регистрация юридических лиц, предпринимателей без образования юридического лица, а также крестьянских (фермерских) хозяйств осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регистрацию, является Федеральная налоговая служба.

Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также подзаконными нормативными правовыми актами установлена обязательность получения лицензии на осуществление некоторых видов деятельности. Административная ответственность наступает в том случае, когда от-

сутствует специальное разрешение (лицензия), а также когда нарушены условия лицензирования.

Ответственность за осуществление некоторых видов лицензируемой деятельности без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных ею, установлена в Кодексе другими нормами (ч. 1 ст. 6.2 КоАП РФ – «Занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью лицом, не имеющим лицензии на данный вид деятельности», ч. 1 ст. 9.1 – «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов», ст. 11.29 – «Осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений», ст. 13.3 – «Самовольные проектирование, строительство, изготовление, приобретение, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств»). В этих случаях квалификация правонарушения по ст. 14.1 КоАП РФ исключается.

Субъектами ответственности по ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ могут быть только граждане, по ч. 2 и 3 - наряду с гражданами индивидуальные предприниматели, работники, осуществляющие в коммерческих организациях управленческие функции, и юридические лица.

Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена (ст. 14.2). Данное правонарушение посягает на права и законные интересы государства и его монополию в сфере торговли; угрожает безопасности жизни и здоровья граждан.

По смыслу ч. 2 ст. 129 ГК РФ товарами, свободная реализация которых запрещена, признаются объекты, изъятые из гражданского оборота. К объектам, оборот которых ограничен, относятся объекты, реализация которых допускается по специальному разрешению и только определенным участникам оборота, при соблюдении соответствующих требований законодательства.

Виды продукции, полностью изъятые из оборота или оборот которых ограничен, должны быть прямо указаны в законе или определены в порядке, установленном законом.

Федеральными законами устанавливаются отдельные виды продукции, свободная реализация которых запрещена или ограничена. К ним, например, относятся Федеральные законы от 7 марта 2005 г. № 11-ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе», от 22 июня

1998 г. «О лекарственных средствах», от 13 декабря 1996 г. «Об оружии». Не образует объективную сторону рассматриваемого правонарушения незаконная продажа отдельных видов товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена, если это предусмотрено иными статьями КоАП РФ, например ст. 14.16 «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», ст. 20.8 «Нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему», ст. 20.10 «Незаконное изготовление, продажа или передача пневматического оружия».

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в следующих действиях: 1) торговля товарами (предметами), изъятыми из гражданского оборота; 2) продажа ограниченно оборотоспособной продукции юридическими и физическими лицами, которым эта продукция принадлежит на незаконных основаниях, или не имеющими специального разрешения (лицензии) на ее реализацию; 3) продажа ограниченно оборотоспособной продукции юридическими и физическими лицами, имеющими специальное разрешение (лицензию), но с нарушением установленных законодательством требований и порядка реализации этой продукции. Правонарушение считается совершенным в момент предложения товара возможному покупателю.

Субъектами данного правонарушения являются граждане, должностные лица и юридические лица.

Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил (ст. 14.4). Диспозиция данной статьи состоит из двух частей. К юрисдикции органов внутренних дел относится состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 1 относительно соблюдения требований законодательства об оружии.

Требования к торговле гражданским и служебным оружием и патронами к нему, в том числе предусматривающие и ограничение в такой торговле, определены Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». Согласно ст. 18 данного Закона не подлежат продаже: гражданское и служебное оружие, не имеющее сертификата, номера и клейма, а также патроны к нему без знака соответствия государственным стандартам РФ. Запрещается продавать гражданское и служебное оружие юридическим лицам, не предста-

вившим лицензию на приобретение указанного оружия, а патроны к нему - юридическим лицам, не представившим разрешение на хранение или хранение и ношение указанного оружия.

Юридическим лицам, имеющим лицензию на торговлю гражданским и служебным оружием и патронами к нему, запрещается совмещать продажу в одном торговом зале оружия и иных видов товаров за исключением спортивных, охотничьих и рыболовных принадлежностей и запасных частей к оружию.

Субъектом правонарушения по данному составу могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

Обман потребителей (статья 14.7). Обман потребителей - обмеривание, обвешивание, обсчет, введение в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (работы, услуги) или иной обман потребителей в организациях, осуществляющих реализацию товаров, выполняющих работы либо оказывающих услуги населению, а равно гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей в сфере торговли (услуг).

Объективная сторона выражается в совершении действия, состоящего в обмане, в результате чего покупателю причиняется имущественный ущерб.

Обмеривание – отпуск товаров меньшего размера, чем должны их получить потребитель по договору купли-продажи.

Обвешивание – отпуск товаров меньшего веса, чем он должен быть в соответствии с оплатой покупки. Способы, время обмеривания, обвешивания могут быть различными, к примеру: использование неправильных, нестандартных средств, приборов измерения, обмеривание и обвешивание при расфасовке, непосредственной продаже товаров

Обсчет – получение виновным большей суммы, чем фактическая стоимость отпущенного товара, оказанной услуги, утаивание сдачи.

Обман покупателя может осуществляться и путем введения в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара. Это может выражаться как в продаже товаров, оказании услуги, передаче результата работы, не соответствующих требованиям стандартов, технических условий, условиям договора, так и в предоставлении заведомо искаженной информации о потребительских свойствах, качестве товара (услуги), в утаивании от потребителя необходимой информации о товаре (услуги).

Административное правонарушение считается оконченным в момент заключения договора купли-продажи. По общему правилу договор розничной купли-продажи считается заключенным в надлежащей форме с момента выдачи продавцом покупателю товарного или кассового чека либо иного документа, подтверждающего оплату товара.

Субъектом правонарушения являются граждане, должностные лица, юридические лица.

Незаконное использование товарного знака (ст. 14.10). Основные положения, касающиеся права на товарный знак, государственной регистрации товарного знака, выдачи свидетельств на товарный знак, оснований для отказа в регистрации товарного знака, ныне регулируются Гражданским кодексом РФ (ст. ст. 1477-1509).

Товарный знак и знак обслуживания (далее - товарный знак) - это обозначение, отличающее соответственно товары и услуги одних юридических или физических лиц от однородных товаров и услуг (далее - товары) других юридических и физических лиц, включая иностранных.

Наименование места происхождения товара - это название страны, населенного пункта, местности или другого географического объекта, используемое для обозначения товара, особые свойства которого исключительно или преимущественно определяются характерными для такого географического объекта природными условиями или людскими факторами.

Использованием товарного знака считается применение его на товарах, для которых он зарегистрирован, и (или) на их упаковке владельцем товарного знака. Право на использование товарного знака может быть также предоставлено владельцем товарного знака (лицензиаром) другому лицу (лицензиату) по лицензионному договору.

Лицензионный договор должен содержать условие о том, что качество товаров лицензиата будет не ниже качества товаров лицензиара и что лицензиар будет осуществлять контроль за выполнением этого условия.

Использованием может быть признано также применение товарного знака в рекламе, печатных изданиях, на официальных бланках, на вывесках, при демонстрации экспонатов на выставках и ярмарках, проводимых в Российской Федерации, при наличии уважительных причин неприменения товарного знака на товарах и (или) их упаковке. Юридические и физические лица, осуществляющие посредниче-

скую деятельность, могут на основе договора использовать свой товарный знак наряду с товарным знаком изготовителя товаров, а также вместо товарного знака последнего.

Использование гражданином, должностным лицом, юридическим лицом чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров с нарушением указанных требований квалифицируется в качестве рассматриваемого административного правонарушения.

Субъектами данного правонарушения могут быть граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, руководители и другие лица, осуществляющие управленческие функции в организациях, а также юридические лица.

Индивидуальные предприниматели, совершившие рассматриваемое административное правонарушение, несут административную ответственность как должностные лица в соответствии с санкцией данной статьи.

Незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров, если это деяние совершено неоднократно или причинило крупный ущерб, квалифицируется как преступление (ч. 1 ст. 180 УК РФ).

Воспрепятствование должностными лицами кредитной или иной финансовой организации осуществлению функций временной администрации (ст. 14.14). Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» установлены порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций, а также особенности оснований и процедур признания кредитных организаций несостоятельными (банкротами) и их ликвидации в порядке конкурсного производства. Одной из мер по предупреждению банкротства кредитных организаций наряду с финансовым оздоровлением и реорганизацией в соответствии со ст. 3 указанного Закона является назначение временной администрации по управлению кредитной организацией.

Основания назначения временной администрации, срок ее действия и порядок функционирования определены главой III указанного Федерального закона, а также Положением о временной администрации по управлению кредитной организацией, утвержденным Цен-

тральным банком РФ 9 ноября 2005 г. № 279-П¹. Руководителем временной администрации назначается служащий Центрального банка РФ.

Объективная сторона данного правонарушения состоит в совершении неправомерных действий или бездействия (неисполнение возложенных федеральными законами обязанностей, в том числе непредставление в предусмотренных федеральными законами случаях документов для согласования сделок), создании условий, при которых временная администрация не может полностью или частично осуществлять функции, возложенные на нее федеральными законами и нормативными актами Банка России.

Субъектом данного правонарушения является должностное лицо кредитной организации (ее филиала, дочерней организации), в которой по распоряжению Банка России назначена временная администрация.

Нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15). Данная статья предусматривает административную ответственность за нарушение Правил продажи отдельных видов товаров, Перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяются требования покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и Перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размеров, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 55 «Об утверждении Правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации».

Объективная сторона административного правонарушения выражается в действии, нарушающем правила продажи отдельного вида товара, или бездействии, выраженного в том, что субъект правонарушения был обязан, но не предпринял действий в отношении данного

¹ Вестник Банка России. 2005. № 67.

товара, установленных правилами. Правонарушение является окончательным в момент нарушения правил.

Субъектом административного правонарушения является физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, должностное лицо либо юридическое лицо.

Должностные лица органов внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе.

Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе (ст. 14.16). Данная статья состоит из 4 частей.

Первая часть предусматривает ответственность за розничную продажу этилового спирта, в том числе этилового питьевого спирта (за исключением продажи в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях), спиртосодержащей продукции по фармацевтическим статьям (за исключением продукции, реализуемой через аптечную сеть) или спиртосодержащих вкусоароматических биологически активных вкусовых добавок или виноматериалов.

Вторая часть рассматриваемой статьи предусматривает ответственность за поставку или розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей продукции без надлежаще оформленных товаротранспортных документов, без сертификата соответствия по каждому наименованию продукции, без справки к грузовой таможенной декларации или без ее копии с оригиналами оттисков печатей предыдущего собственника (на импортную алкогольную продукцию) либо без справки к товаротранспортной накладной (на отечественную алкогольную продукцию), а равно поставка или розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей продукции в таре и упаковке, не соответствующих установленным законом требованиям.

Ч. 1 и 2 ст. 14.16 КоАП РФ обеспечивается охрана отношений, урегулированных Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-

ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

Часть первая данной статьи запрещает розничную продажу этилового спирта, в том числе этилового питьевого спирта за исключением продажи в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, спиртосодержащей продукции по фармакопейным статьям, за исключением продукции, реализуемой через аптечную сеть, или спиртосодержащих вкусоароматических биологически активных вкусовых добавок или виноматериалов.

Ч.2 статьи основана на положениях ст. 26 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ, запрещающих оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции без оформления документов, подтверждающих легальность их производства и оборота, поставку алкогольной и спиртосодержащей продукции в упаковке, не соответствующей требованиям технических регламентов.

Ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение иных правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции. Административная ответственность наступает за нарушение Правил продажи отдельных видов товаров, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55, определяющим в разделе XIX особенности продажи алкогольной продукции.

Четвертая часть предусматривает ответственность за нарушение ограничений розничной продажи пива и напитков, изготавливаемых на его основе. Административная ответственность наступает за нарушение положений, предусмотренных Федеральным законом от 7 марта 2005 г. № 11-ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе», установившим ограничения розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе, в целях защиты нравственности и здоровья людей.

Должностные лица органов внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1-3 ст. 14.16, ч. 4 ст. 14.16 КоАП РФ в части розничной продажи пива и напитков, изготавливаемых на его основе, а также рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 и 4 ст. 14.16 КоАП РФ.

Незаконное производство, поставка или закупка этилового спирта (ст. 14.17). Положениями Федерального закона от 22 ноября

1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» устанавливается особый порядок производства и оборота этилового спирта, а также обязательность лицензирования деятельности по производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Объектом правонарушения, предусмотренного данной статьей, являются общественные отношения в сфере соблюдения порядка осуществления предпринимательской деятельности в России.

Часть первая данной статьи устанавливает административную ответственность за промышленное производство этилового спирта в объемах, превышающих квоты. Квота - административное ограничение на торговлю определенным продуктом.

Части вторая и третья данной статьи имеют целью реализацию положений ст.ст. 8, 9, 10, 23 вышеуказанного Федерального закона, касающихся закупки, поставок и целевого использования этилового спирта. Кроме того, они обеспечивают охрану общественных отношений, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. № 857 «Об утверждении Положения о представлении организациями уведомлений, подтверждающих закупку (в том числе для собственных нужд), поставки этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 60 процентов объема готовой продукции, и форм уведомлений». Закупка - форма организованного приобретения продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях.

Часть четвертая данной статьи является специальной по отношению к ст. 14.1 КоАП РФ и содержит более высокие штрафные санкции. При квалификации правонарушений по данной части следует учитывать, что на деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции не распространяются положения Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Объективная сторона данного правонарушения выражается в совершении действий либо бездействии, нарушающих установленный порядок промышленного производства или оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного частью четвертой, являются юридические лица, а частями второй и третьей - должностные лица либо юридические лица. Промышленное производство, поставки и закупки этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции могут осуществляться исключительно организациями, поэтому к субъектам административного правонарушения, предусмотренного частями второй и третьей указанной статьи, не относятся индивидуальные предприниматели.

Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции (ст. 14.18). В соответствии со ст.ст. 11 и 26 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» для производства алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции разрешается использовать этиловый спирт, произведенный только из пищевого сырья. Этим же законом установлено, что спиртосодержащая непищевая продукция - непищевая продукция, в том числе любые растворы, эмульсии, суспензии и другие виды непищевой продукции, произведенная с использованием этилового спирта, денатурата или спиртосодержащих отходов производства этилового спирта с содержанием этилового спирта более 1,5 % объема готовой продукции.

Объективная сторона данного правонарушения выражается в совершении действий, нарушающих установленный вышеназванным Федеральным законом запрет использования этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, для производства алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции.

При квалификации этого правонарушения следует учитывать, что его состав сходен с составом административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.14 КоАП РФ. Основным различием составов данных правонарушений, как представляется, является то, что для выявления факта использования этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, не обязательно завершение производственного цикла, а достаточно выявления уполномоченными должностными лицами такого факта в начальной стадии производства.

Субъектами данного административного правонарушения являются должностные лица и юридические лица.

Осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом (ст. 14.23). Административное наказание в виде дисквалификации предусмотрено ст. 3.11 КоАП РФ. Порядок формирования и ведения реестра лиц, подвергнутых дисквалификации, закреплен «Положением о формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 805.

Реестр дисквалифицированных лиц формируется и ведется МВД России и органами внутренних дел субъектов Российской Федерации в целях обеспечения учета лиц, дисквалифицированных на основании вступивших в законную силу постановлений судов о дисквалификации, а также для обеспечения заинтересованных лиц информацией о дисквалифицированных лицах. Копии указанных постановлений направляются вынесшими их судами в МВД России и органы внутренних дел соответствующего субъекта Российской Федерации по месту вынесения постановления.

Деятельность по управлению юридическим лицом несовместима с применением дисквалификации. Осуществление дисквалифицированным лицом в течение всего срока дисквалификации или в части указанного срока деятельности по управлению юридическим лицом квалифицируется по части первой указанной статьи. Субъектом данного правонарушения является непосредственно дисквалифицированное лицо, если оно в течение срока дисквалификации осуществляет деятельность по управлению юридическим лицом. При этом не имеет значения, продолжает ли нарушитель управлять тем же юридическим лицом, где им было совершено правонарушение, повлекшее дисквалификацию, или же он перешел в другую организацию, и там осуществляет управленческие функции.

Частью второй установлена административная ответственность за заключение с дисквалифицированным лицом договора (контракта) на управление юридическим лицом, а также неприменение последствий прекращения его действий. Работодатель, заключивший с дисквалифицированным лицом трудовой договор, рассматривается в качестве субъекта данного административного правонарушения.

Согласно ч. 2 ст. 32.11 КоАП РФ при заключении трудового договора на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом уполномоченное заключить договор лицо обязано запросить

информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц. Субъектами ответственности в этом случае являются юридические лица, не выполнившие постановление судьи о дисквалификации нарушителя либо принявшие дисквалифицированное лицо на новую работу, сопряженную с исполнением управленческих функций.

Нарушение правил организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках (ст. 14.34). Должностные лица органов внутренних дел правомочны составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 5 ст. 14.34 КоАП РФ.

Часть первая предусматривает административную ответственность за разработку и утверждение схемы размещения торговых мест на розничном рынке без согласования с органами, уполномоченными на осуществление контроля за обеспечением пожарной безопасности, за охраной общественного порядка, а также с органами по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения или органами по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Частью пятой установлена ответственность за организацию деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничном рынке при отсутствии паспорта безопасности, а равно нарушение установленных требований к оформлению или утверждению паспорта безопасности розничного рынка.

Административная ответственность за нарушение правил организации деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг на розничных рынках установлена для обеспечения правопорядка в деятельности розничных рынков. Отношения, связанные с организацией розничных рынков, осуществлением деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг на розничных рынках, с определением прав и обязанностей лиц, осуществляющих указанную деятельность, регулируются нормами Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», иными федеральными законами и подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушений, административная ответственность за совершение которых предусмотрена в части первой

рассматриваемой статьи, состоит в разработке и утверждении схемы размещения торговых мест на розничном рынке без согласования с уполномоченными органами по контролю и надзору.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных в части пятой указанной статьи, состоит в организации деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг на розничном рынке при отсутствии паспорта безопасности, в нарушении установленных требований к оформлению или утверждению этого паспорта.

Субъектами административных правонарушений по данной статье являются юридические лица и должностные лица, на которых в соответствии с законодательством возложены обязанности по соблюдению правил организации розничных рынков и осуществлению деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг на розничных рынках.

Нарушение требований к установке рекламной конструкции (ст. 14.37). Объективная сторона административного правонарушения состоит в том, что виновный устанавливает рекламную конструкцию без получения в установленном порядке разрешения и (или) с нарушением технического регламента (если он установлен). Данное правонарушение должно быть совершено с умыслом.

В соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» установка рекламной конструкции допускается при наличии разрешения на установку рекламной конструкции, выдаваемого на основании заявления собственника или иного законного владельца соответствующего недвижимого имущества либо владельца рекламной конструкции органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществить установку рекламной конструкции.

Разрешение на установку рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе независимо от формы собственности недвижимого имущества выдается лицу, не занимающему преимущественного положения в сфере распространения наружной рекламы.

Установка рекламной конструкции без разрешения (самовольная установка) не допускается. В случае самовольной установки рекламной конструкции она подлежит демонтажу на основании предписания органа местного самоуправления муниципального района или органа

местного самоуправления городского округа, на территориях которых она установлена.

Субъектами административной ответственности являются граждане, должностные лица и юридические лица.

Размещение рекламы на дорожных знаках и транспортных средствах (ст. 14.38). Объективную сторону правонарушений, перечисленных в ч. 1-5 указанной статьи, связанных с угрозой безопасности дорожного движения при размещении рекламы, в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», составляют:

- размещение рекламы, имеющей сходство с дорожными знаками, или размещение рекламы на знаке дорожного движения, его опоре или любом ином приспособлении, предназначенном для регулирования дорожного движения;

- использование транспортного средства исключительно или преимущественно в качестве передвижной рекламной конструкции;

- размещение рекламы на транспортном средстве, на наружные поверхности которого нанесены специальные цветографические схемы автомобилей оперативных служб, транспортном средстве, оборудованном устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов, транспортном средстве федеральной почтовой связи, на боковых поверхностях которого расположены по диагонали белые полосы на синем фоне, а также транспортном средстве, предназначенном для перевозки опасных грузов;

- размещение на транспортном средстве рекламы, создающей угрозу безопасности дорожного движения, в том числе рекламы, ограничивающей обзор лицу, управляющему транспортным средством и другим участникам дорожного движения;

- распространение звуковой рекламы с использованием транспортных средств, а также звуковое сопровождение рекламы, распространяемой с использованием транспортных средств.

Субъектами административной ответственности являются граждане, должностные лица и юридические лица.

Глава 21. Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и

лиц без гражданства на территории Российской Федерации

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, в области защиты Государственной границы Российской Федерации

В последнее время изменение административной ответственности в сфере обеспечения режима Государственной границы РФ связано с ее ужесточением, а именно, увеличением размеров штрафов и введением более строгих административных наказаний в санкции статей КоАП РФ (например, административное приостановление деятельности), а также новых составов административных правонарушений, особенно в сфере борьбы с незаконной трудовой миграцией.

Ранее действовавшее законодательство не содержало ряда административных правонарушений, связанных с нарушением порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы, так как массовая трудовая миграция иностранных граждан и лиц без гражданства стала новым явлением для Российской Федерации.

В настоящее время глава 18 включает 17 составов административных правонарушений. Рассматривая содержание составов административных правонарушений в качестве родового объекта, можно выделить режим Государственной границы РФ и режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Следует отметить, режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является составляющей общего понятия – административно-правового миграционного режима.

При реализации механизма административной ответственности в сфере соблюдения миграционного режима, ее действенные меры применяет широкий круг государственных органов – органы внутренних дел, Федеральная миграционная служба, пограничные органы.

Под правонарушениями, посягающими на пограничную безопасность РФ, следует понимать предусмотренные законодательством об административных правонарушениях деяния, сопряженные с нарушением правил, установленных для обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве РФ.

Административные правонарушения в сфере обеспечения правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства представляют собой противоправные виновные деяния (действия или бездействия) специальных субъектов (иностранных граждан, лиц без гражданства, а также граждан Российской Федерации, физических и юридических лиц, выступающих в качестве принимающей стороны), нарушающих предписания административно-правовых норм, регламентирующих миграционные отношения, складывающиеся по поводу режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, режима трудоустройства граждан РФ за рубежом и внешней трудовой миграции.

В зависимости от непосредственного объекта правовой охраны в главе 18 предусмотрено три группы административных правонарушений:

1) правонарушения, посягающие на установленный режим государственной границы: нарушение режима Государственной границы РФ (ст. 18.1); нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ст. 18.4); нарушение правил, относящихся к мирному проходу через территориальное море РФ или к транзитному пролету через воздушное пространство РФ (ст. 18.5); нарушение порядка прохождения установленных контрольных пунктов (точек) при пересечении внешней границы исключительной экономической зоны РФ (ст. 18.6); незаконный провоз лиц через Государственную границу РФ (ст. 18.14);

2) правонарушения, посягающие на пограничный режим: нарушение пограничного режима в пограничной зоне (ст. 18.2); нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах РФ (ст. 18.3); неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ (ст. 18.7);

3) правонарушения в области миграционного законодательства, посягающие на установленный порядок (режим) пребывания в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, правила транзитного проезда через российскую территорию: нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в РФ (ст. 18.8); нарушение должностным лицом организации, принимающей в РФ иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином РФ правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в РФ (ст. 18.9); нарушение правил привлечения и ис-

пользования в РФ иностранной рабочей силы (ст. 18.10); нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11); нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания (ст. 18.12); незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей (ст. 18.13); незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 18.15); нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) (ст. 18.16); несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17).

Все административные правонарушения имеют, как правило, формальный состав и сложные правовые конструкции. Административная ответственность наступает за сам факт совершения деяния (действий или бездействия) независимо от наступления каких-либо последствий. Большинство статей содержат составы нескольких административных правонарушений с альтернативными признаками объективной стороны и имеют бланкетные диспозиции. В связи с этим при применении анализируемых норм необходимо знание основных положений нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере обеспечения режима Государственной Границы РФ и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

§ 2. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации

Составы административных правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации регламентированы главой 18 КоАП РФ. Всего таких юридических составов 7.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по ст.ст. 18.2–18.4 КоАП РФ. К ним относятся:

- нарушение пограничного режима в пограничной зоне (ст. 18.2);
- нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах РФ (ст. 18.3);

- нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (статья 18.4).

Правильной квалификации административных правонарушений будет способствовать характеристика обозначенных юридических составов.

В качестве объекта посягательства данной группы правонарушений, выделить общественные отношения, регулируемые правилами, обеспечивающими установленный режим Государственной границы РФ, включая и пограничный режим, а в конечном итоге - безопасность граждан, общества и государства.

Государственная граница Российской Федерации (далее — Государственная граница) *есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации*, т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации. Порядок пересечения Государственной границы РФ регламентируется законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации"¹, федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"².

Режим Государственной границы РФ включает правила в соответствии со ст. 7 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации", а также Правилами пограничного режима, утвержденные Приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 10 сентября 2007 г. № 458³: а) ее содержания; б) пересечения Госграницы лицами и транспортными средствами; в) перемещения через Госграницу грузов, товаров и животных; г) пропуска через Госграницу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; д) ведения на Госгранице либо вблизи нее на территории РФ хозяйственной, промысловой и иной деятельности; е) разрешения с ино-

¹ О Государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (с изм. и доп. на 31 мая 2010 г.).

² О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (с изм. от 7 апреля 2010 г.).

³ Об утверждении Правил пограничного режима: приказ ФСБ РФ от 10 сентября 2007 г. № 458 (с изм. на 27 июля 2009 г.).

странными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Пересечение Государственной границы РФ на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами РФ или решениями Правительства РФ.

Нарушение пограничного режима в пограничной зоне (ст. 18.2). Объектом посягательства данного правонарушения является пограничный режим, который представляет собой режим пограничной зоны; российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов территориального моря РФ, а также внутренних вод, имеющих выход к Государственной границе РФ и включает правила: въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне. Он служит исключительно интересам создания необходимых условий для охраны Государственной границы РФ.

В пограничную зону включается зона местности шириной до 5 км вдоль Государственной границы РФ на суше, морского побережья России, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и островов на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений за пределами 5 км.

Въезд (проход) лиц и транспортных средств в пограничную зону осуществляется по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным и коллективным пропускам, выдаваемым пограничными органами на основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений. Устанавливаются место, время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств.

Объективная сторона представлена следующими деяниями:

- действия, связанные с нарушением правил въезда (прохода) в пограничную зону (ч. 1 ст. 18.2);

- действия и бездействия, связанные с нарушением правил временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне (ч. 1 ст. 18.2);

- действия, связанные с ведением хозяйственной, промысловой или иной деятельности в пределах пограничной зоны без разрешения пограничных органов либо с разрешения таких органов, но с нарушением установленного порядка ведения хозяйственной, промысловой или иной деятельности (ч. 2 ст. 18.2);

- действия, связанные с проведением массовых общественно-политических, культурных или иных мероприятий в пограничной зоне без разрешения пограничных органов либо с разрешения таких органов, но с нарушением установленного порядка проведения таких мероприятий в пограничной зоне (ч. 2 ст. 18.2);

- действия, связанные с содержанием или выпасом скота в карантинной полосе в пределах пограничной зоны без разрешения пограничных органов либо с разрешения таких органов, но с нарушением установленного порядка ведения хозяйственной, промысловой или иной деятельности (ч. 2 ст. 18.2).

Юридические составы данной статьи являются формальными, само деяние уже считается административным правонарушением независимо от наступления вредных последствий.

Субъектом данных правонарушений могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста, а также юридические лица.

В качестве специальных субъектов выступают должностные лица, ответственные за соблюдение правил ведения хозяйственной, промысловой или иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных или иных мероприятий.

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

За совершение данных правонарушений предусмотрено предупреждение и административный штраф.

Нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации (ст. 18.3). Объектом посягательства данного правонарушения является пограничный режим в территориальном море и внутренних морских водах Российской Федерации.

Территориальным морем Российской Федерации является примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, определяемых как линии наибольшего отлива вдоль берега или как прямые исходные линии, соединяющие соответствующие

точки. (ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации"¹).

К внутренним морским водам относятся:

— территория портов Российской Федерации, ограниченная линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов;

— заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили;

— заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Объективная сторона представлена следующими деяниями:

– действия и бездействия, связанные с нарушением установленных в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов правил учета, хранения, выхода из пунктов базирования и возвращения в пункты базирования, пребывания на водных объектах российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) или средств передвижения по льду (ч. 1 ст. 18.3);

– действия, связанные с ведением в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности без разрешения (уведомления) пограничных органов либо с разрешения (с уведомлением) таких органов, но с нарушением условий такого разрешения (уведомления) (ч. 2 ст. 18.3).

Юридические составы данной статьи являются формальными, само деяние уже считается административным правонарушением независимо от наступления вредных последствий.

¹ О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998г. № 155-ФЗ (с изм. от 27 декабря 2009 г.).

Субъектом данных правонарушений могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста, а также юридические лица.

В качестве специальных субъектов выступают должностные лица, ответственные за соблюдение правил ведения промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности.

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

За совершение данных правонарушений предусмотрено предупреждение, административный штраф и конфискация орудий совершения и предмета административного правонарушения.

Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.4) Объектом посягательства данного правонарушения является режим пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Режим в пунктах пропуска через Государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля.

Объективная сторона представлена действиями или бездействиями, связанными с нарушением режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Юридические составы данной статьи являются формальными, само деяние уже считается административным правонарушением независимо от наступления вредных последствий.

Субъектом данных правонарушений могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста, а также юридические лица.

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

За совершение данных правонарушений предусмотрено предупреждение, административный штраф, а в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства – административное выдворение за пределы Российской Федерации.

§ 3. Общая характеристика административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

Режим пребывания иностранных граждан состоит из ряда взаимосвязанных институтов, предметом которых являются группы однородных отношений, связанные с реализацией иностранными гражданами и лицами без гражданства правового статуса:

– обеспечения самими иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания в РФ;

– обеспечения принимающей стороной соблюдения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

– соблюдения иммиграционных правил. Иммиграционные правила включают в себя систему правовых норм, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах и устанавливающих порядок иммиграционного контроля при въезде в РФ и выезде из РФ граждан другого государства и лиц без гражданства, а также в период пребывания на российской территории во время определения их статуса иммигранта в РФ. Иммиграционный контроль представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов по регулированию миграционных процессов и осуществлению в пределах своей компетенции мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. Он осуществляется постами иммиграционного контроля органов миграционной службы в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Иммигранты, нарушающие установленный порядок пребывания в местах их временного содержания при постах иммиграционного контроля, в центрах временного размещения иммигрантов и в других местах временного пребывания на российской территории во время определения их статуса несут административную ответственность.

– соблюдения правил пребывания (проживания) в Российской Федерации беженцев и вынужденных переселенцев.

Административные правонарушения, посягающие на режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации содержатся в главе 18. Всего их 10.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по ст.ст. 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 18.14 КоАП РФ. К ним относятся:

- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8);
- нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации (ст. 18.9);
- нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11);
- нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.12);
- незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.14).

Рассмотрим составы данных административных правонарушений.

Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8).

Объектом указанных административных правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся в миграционной сфере по поводу установления правил въезда в РФ и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет понятие иностранного гражданина. Так, иностранный гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В качестве лица без гражданства выступает физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ установлены правила въезда иностранных граждан и лиц

без гражданства в Российскую Федерацию и выезда из нее¹. В соответствии с действующим законодательством устанавливается два вида легального пересечения Государственной границы РФ: визовый и безвизовый. В основном со многими странами установлен безвизовый порядок въезда, что создает состояние «прозрачности» Государственной границы РФ и возможность свободного въезда в нее иностранных граждан и лиц без гражданства.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» внес изменения в порядок регистрации. В целях обеспечения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, упрощения бюрократических процедур регистрация вышеуказанных субъектов носит уведомительный характер.

Указанным Законом введен в правовое поле термин «миграционный учет», который представляет собой деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, а также о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства, включающий следующие элементы:

- 1) регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений;
- 2) обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов;
- 3) ведение государственной информационной системы миграционного учета.

Объективную сторону правонарушений статьи 18.8 составляют следующие деяния:

- действия, связанные с пересечением Государственной границы РФ без документов или с недействительными документами, удостоверяющими личность, а также при отсутствии визы (ч. 1 ст. 18.8);
- действия, связанные с перемещением по территории Российской Федерации без транзитной визы или без документов, а равно с недействительными документами, удостоверяющими личность (ч. 1 ст. 18.8);
- действия, связанные с перемещением по территории Российской Федерации с нарушением правил миграционного учета, без до-

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ с изм. и доп. на 28 декабря 2010 г.

кументов, удостоверяющих личность, или с недействительными документами (ч. 1 ст. 18.8);

- бездействия, связанные с неподачей заявления об утрате документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина или лица без гражданства в соответствующие органы (ч. 1 ст. 18.8);

– бездействия, связанные с уклонением от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания (ч. 1 ст. 18.8);

- действия или бездействия, выразившиеся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий (ч. 2 ст. 18.8).

При квалификации тех или иных деяний необходимо учитывать, что объективная сторона конкретных правонарушений может формулироваться с помощью бланкетных диспозиций (норм), для правильной квалификации административных правонарушений необходимо обращаться к нормативным актам, регламентирующим режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, правила миграционного учета.

Юридические составы данной статьи являются формальными, само деяние уже считается административным правонарушением независимо от наступления вредных последствий.

Субъектом данных правонарушений только иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста.

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

За совершение данных правонарушений предусмотрен административный штраф и административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации (ст. 18.9).

Объектом указанных административных правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся в миграционной сфере по поводу обеспечения принимающей стороной правил въезда

в РФ и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

Объективную сторону правонарушений статьи 18.9 составляют следующие деяния:

– действия или бездействия, связанные с нарушением должностным лицом организации (независимо от формы собственности), принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, обеспечивающей их обслуживание или выполняющей обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы (ч. 1 ст. 18.9);

– бездействия, связанные с непринятием гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.9);

– действия, связанные с предоставлением жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию (ч. 3 ст. 18.9);

– действия или бездействия, связанные с неисполнением принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета (принимающая сторона должна уведомить орган ФМС РФ о прибытии и убытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания в установленные сроки) (ч. 4 ст. 18.9).

Субъектом данных правонарушений являются граждане РФ, иностранные граждане или лица без гражданства, имеющие статус постоянно проживающих в Российской Федерации, достигшие 16-

летнего возраста, а также юридические лица и должностные лица, выступающие в качестве принимающей стороны.

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

Следует учитывать, что в случае нарушения должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в отношении двух и более принимаемых ими иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, установленная настоящей статьей, наступает в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности.

За совершение данных правонарушений предусмотрен административный штраф.

Нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11).

Объектом указанных административных правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся в миграционной сфере по поводу обеспечения соблюдения иммиграционных правил.

Иммиграционные правила включают в себя систему правовых норм, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, и устанавливающих порядок иммиграционного контроля при въезде в РФ и выезде из РФ граждан другого государства и лиц без гражданства, а также в период пребывания на российской территории во время определения их статуса иммигранта в РФ. Иммиграционный контроль представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов по регулированию миграционных процессов и осуществлению в пределах своей компетенции мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. Он осуществляется постами иммиграционного контроля органов миграционной службы в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Иммигранты, нарушающие установленный порядок пребывания в местах их временного содержания при постах иммиграционного контроля, в центрах временного размещения иммигрантов и в других местах временного пребывания на российской территории во время определения их статуса несут административную ответственность.

Объективную сторону правонарушений статьи 18.11 составляют следующие деяния:

– бездействия, связанные с уклонением иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом Федеральной миграционной службы России, для временного пребывания (ч. 1 ст. 18.11);

– действия или бездействия, связанные с нарушением правил проживания в указанных местах (ч. 1 ст. 18.11);

– действия или бездействия, связанные с уклонением от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации (ч. 1 ст. 18.11);

– бездействия, связанные с непредставлением или несвоевременным представлением по требованию Федеральной миграционной службы России либо ее территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль (ч. 2 ст. 18.11);.

Субъектом данных правонарушений являются граждане РФ, иностранные граждане или лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста, а также юридические лица и должностные лица.

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

За совершение данных правонарушений предусмотрен административный штраф и административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.12).

Беженцем является лицо, которое не имеет гражданства Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой

вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений¹.

Вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка².

Объектом указанных административных правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся в миграционной сфере по поводу обеспечения соблюдения правил пребывания (проживания) в РФ беженцами и вынужденными переселенцами.

Законодательством РФ установлено, что вынужденные переселенцы и беженцы при перемене места жительства перед выездом сняться с учета в территориальном органе Федеральной миграционной службы РФ и в течение одного месяца встать на учет в территориальном органе миграционной службы по новому месту пребывания или жительства, а также установлена обязанность для беженцев сообщать об изменении фамилии, имени, отчества, семейного положения, состава семьи, приобретении гражданства РФ или другого государства в территориальный орган Федеральной миграционной службы РФ.

Объективную сторону правонарушений статьи 18.12 составляют следующие деяния:

– бездействия, связанные с неисполнением беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе Федеральной миграционной службы РФ;

¹ См.: О беженцах: закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1.

² См.: О вынужденных переселенцах: закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1.

- бездействия, связанные с неисполнением обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе Федеральной миграционной службы РФ, по новому месту пребывания или месту жительства;

- бездействия, связанные с несообщением беженцем в соответствующий территориальный орган Федеральной миграционной службы России, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства.

Субъектом данных правонарушений являются граждане РФ, иностранные граждане или лица без гражданства, иностранные граждане или лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста, и имеющие особый статус – вынужденные переселенцы или беженцы.

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

За совершение данных правонарушений предусмотрен административный штраф.

Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.14).

Объектом указанных административных правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся по поводу пересечения Государственной границы РФ.

В соответствии с законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе РФ» пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных производится в установленных и открытых пунктах пропуска через Государственную границу и заключается в признании законности пересечения Государственной границы лицами, транспортными средствами, прибывшими на территорию Российской Федерации, перемещения через Государственную границу грузов, товаров, животных на территорию Российской Федерации либо в разрешении на пересечение Государственной границы лицами, транспортными средствами, убывающими из пределов Российской Федерации, перемещение через Государственную границу грузов, товаров, животных за пределы Российской Федерации.

Основанием для пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных является наличие действительных документов на право въезда лиц в Российскую Феде-

рацию или выезда их из Российской Федерации, документов на транспортные средства, грузы, товары и животных.

Объективную сторону правонарушений статьи 18.14 составляют следующие деяния:

– бездействия, связанные с непринятием транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или незаконного выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями (ч. 1 ст. 18.14);

– бездействия, связанные с непринятием лицом, пересекающим по частным делам Государственную границу Российской Федерации, мер по предотвращению использования управляемого им транспортного средства другим лицом для незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями в случае, если указанное деяние не являлось пособничеством в преступлении (ч. 2 ст. 18.14).

Субъектом данных правонарушений являются граждане РФ, иностранные граждане или лица без гражданства, иностранные граждане или лица без гражданства, достигшие 16-летнего возраста, пересекающие на своем транспортном средстве Государственную границу РФ по частным делам и юридические лица- транспортные или иные организации, осуществляющие международные перевозки).

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений выражается в умысле или неосторожности.

За совершение данных правонарушений предусмотрен административный штраф.

Глава 22. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и против порядка управления

§ 1. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти и порядок управления

Конституция Российской Федерации (ст. 10) определяет, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Согласно конституционным нормам, государственную власть в Российской Федерации осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

К числу институтов государственной власти, как родовому объекту административных правонарушений, предусмотренных главой 17 КоАП РФ, относятся непосредственные объекты посягательства, а именно: властные полномочия федеральных органов государственной власти и должностных лиц, порядок их деятельности, государственные символы, государственные награды, форменная одежда представителей государства. Перечисленные институты государственной власти регламентируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.

По непосредственному объекту посягательства, административные правонарушения, включенные в главу 17 КоАП РФ, можно сгруппировать следующим образом:

а) *посягающие на институты законодательной власти*: «невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы» (ст. 17.1), «воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» (ст. 17.2);

б) *посягающие на институты судебной власти*: «неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению уста-

новленного порядка деятельности судов» (ст. 17.3), «непринятие мер по частному определению суда или по представлению судьи» (ст. 17.4), «воспрепятствование явке в суд народного или присяжного заседателя» (ст. 17.5), «непредставление информации для составления списков присяжных заседателей» (ст. 17.6);

в) *посягающие на институты исполнительной власти*: «невыполнение законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении» (17.7), «воспрепятствование законной деятельности судебного пристава» (17.8), «заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод» (17.9), «разглашение сведений о мерах безопасности» (17.13), «нарушение законодательства об исполнительном производстве» (17.14), «неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера» (17.15).

в) *посягающие на порядок использования государственных символов, ношения государственных наград, и форменной одежды представителей государства*: «нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации» (17.10), «незаконное ношение государственных наград» (17.11); «незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов» (17.12).

Установленный порядок управления, как родовый объект административных правонарушений, предусмотренных главой 19 КоАП РФ, включает урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления между участниками управленческих отношений, в том числе в ходе реализации субъектом государственного управления своих властных полномочий и выполнения объектом управления возложенных на него обязанностей.

Глава 19 КоАП РФ включает более 40 статей, которые можно объединить в следующие основные группы:

а) *посягающие на установленный порядок деятельности государственных органов и их должностных лиц*: «самоуправство» (ст. 19.1), «умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)» (ст. 19.2), «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом

наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы» (ст. 19.3), «неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)» (ст. 19.4), «невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)» (ст.19.5), «непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения» (ст. 19.6), «передача или попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания» (ст. 19.12), «заведомо ложный вызов специализированных служб» (ст. 19.13);

б) *посягающие на установленный порядок представления в государственные органы информации и ее обращения*: «непредставление сведений (информации)» (ст. 19.7), «непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов» (ст. 19.7.1), «непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» (ст. 19.7.2), «непредставление информации в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков» (ст. 19.7.3), «непредставление сведений либо несвоевременное представление сведений о заключении государственного или муниципального контракта либо о его изменении, исполнении или расторжении в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов» (ст. 19.7.4), «непредставление ходатайств, уведомлений (заявлений), сведений (информации) в федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы, органы регулирования естественных монополий или органы, уполномоченные в области экспортного контроля» (ст. 19.8), «непредставление сведений или

предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса» (ст. 19.8.1); «предоставление ложных сведений для получения удостоверения личности (паспорта) либо других документов, удостоверяющих личность или гражданина» (ст. 19.18);

в) *нарушающие порядок и правила проживания на территории РФ*: «проживание гражданина РФ без удостоверения личности (паспорта) или без регистрации» (ст. 19.15), «умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта) либо утрата удостоверения личности гражданина (паспорта) по небрежности» (ст. 19.16), «незаконное изъятие удостоверения личности гражданина (паспорта) или принятие удостоверения личности гражданина (паспорта) в залог» (ст. 19.17);

г) *нарушающие правила государственной регистрации*: «осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)» (ст. 19.20), «нарушение правил государственной регистрации транспортных средств всех видов, механизмов и установок» (ст. 19.22), «нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений» (ст. 19.19), «несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним» (ст. 19.21);

д) *нарушающие иные правила в области порядка управления*: «подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт» (ст. 19.23), «нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации» (ст. 19.11), «несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре» (ст. 19.24).

Должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. ст. 19.1–19.2, 19.15, 19.22, 19.24 КоАП РФ, кроме того вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по ст.ст. 17.1–17.3, 17.7, 17.9–17.13, 19.1–19.7, 19.11–19.24, 19.26, 19.27 КоАП РФ.

§ 2. Составы административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти

Рассмотрим отдельные составы административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти, по которым должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях.

Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7).

В соответствии с п. 31 ст. 5 УПК РФ, прокурор – это Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, участвующие в уголовном судопроизводстве и наделенные соответствующими полномочиями Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Следователь – это должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные действия, предусмотренные УПК РФ (п. 41 ст. 5).

Дознаватель – это должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные действия, предусмотренные УПК РФ (п. 7 ст. 5).

К должностным лицам, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, относятся должностные лица, уполномоченные рассматривать в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях.

Ст. 17.7 КоАП РФ определяет круг лиц, за умышленное невыполнение требований которых может быть применено административное наказание. К таким лицам относятся прокурор, следователь, дознаватель, а также должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» требования прокурора, вытекающие из его полномочий, в том числе перечисленные в ст.ст. 22, 27, 30 и 33 указанного закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

В соответствии со ст. 38 УПК РФ следователь является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу.

В соответствии со ст. 151 УПК РФ предварительное следствие по уголовным делам производится следователями Следственного комитета Российской Федерации, а также следователями органов внутренних дел, следователями органов Федеральной службы безопасности и следователями органов по контролю за оборотом наркотиков.

Постановления следователя, вынесенные в соответствии с законом по находящимся в его производстве уголовным делам, обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. В целях реализации данного правила закон предусматривает возможность применения уголовно-процессуального принуждения, например при выемке, обыске, освидетельствовании, собирании образцов для сравнительного экспертного исследования.

Перечень органов дознания дан в ст. 40 УПК РФ. Дознание вправе осуществлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) и других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», главные судебные приставы РФ и субъектов РФ, главный военный пристав, их заместители, старшие судебные приставы, командиры воинских частей, начальники военных учреждений и гарнизонов.

Объективная сторона административного правонарушения в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ заключается в невыполнении законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, ведущего производство по делу об административном правонарушении.

Субъектом административного правонарушения являются: граждане, должностные лица.

Субъективная сторона – невыполнение законных требований, которое характеризуется умыслом.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных по данной статье, рассматриваются судьями в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, а протоколы об административных правонарушениях, составляются должностными лицами полиции и иных государственных органов, уполномоченных осуществлять производство по делам

об административных правонарушениях (п. 1 ч. 2, ч. 3 ст. 28.3, ст. 28.4 КоАП РФ).

Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод (ст. 17.9).

Свидетель – это физическое лицо, которому могут быть известны обстоятельства административного правонарушения (время, место его совершения, лицо, его совершившее, способ совершения, последствия административного правонарушения и т.д.), подлежащие установлению в ходе производства по делу.

Специалист – это лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия (консультациями, советами, действиями и т.п.) в обнаружении доказательств по делу, в их закреплении (например, путем видеосъемки) и изъятии (например, если необходимо демонтировать часть объекта, служащего доказательством по делу), а также в применении технических средств (всякого рода приборов, устройств, оборудования).

Эксперт – это лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле (в т.ч. кустарном).

Переводчик – это лицо незаинтересованное в исходе дела, совершеннолетнее, владеющее языком (с которого осуществляется перевод) или навыками сурдоперевода (т.е. понимающее знаки немого или глухого).

Объективная сторона анализируемого административного правонарушения состоит в том, что виновный дает заведомо ложные показания (т.е. явно не соответствующие действительности, недостоверные сведения) при производстве по делу об административном правонарушении (а с 01.02.08 г. – и в ходе исполнительного производства).

Субъектом правонарушения могут быть только граждане, которые являются:

1) свидетелями (т.е. лицами, которым могут быть известны обстоятельства дела об административном правонарушении, подлежащие установлению);

2) специалистами (т.е. лицами, не заинтересованными в исходе дела, обладающими познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств);

3) экспертами (т.е. незаинтересованными лицами, обладающими специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле,

достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения);

4) переводчиками (т.е. незаинтересованными лицами, владеющими языками или навыками сурдоперевода, необходимыми для перевода языка при производстве по делу об административном правонарушении).

Субъективная сторона административного правонарушения характеризуется только прямым умыслом.

Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи в соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ.

Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов (ст. 17. 12).

Право ношения форменной одежды принадлежит: сотрудникам полиции, военнослужащим и, как правило, определяется федеральными законами, регламентирующими порядок прохождения службы в названных органах и организациях.

В соответствии с ч. 5 ст. 25 Федерального закона «О полиции» сотрудники полиции обеспечиваются форменной одеждой, образцы которой утверждаются Правительством Российской Федерации.

Статьей 39 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» для военнослужащих устанавливаются военная форма одежды и знаки различия. При этом военная форма одежды и знаки различия по воинским званиям военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов утверждаются Президентом РФ, а знаки различия по видам Вооруженных сил РФ, родам войск и службам, конкретным воинским формированиям по их функциональному назначению, персонифицированные знаки различия, а также правила ношения военной формы одежды и знаков различия определяются Министром обороны РФ, руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Форменное обмундирование имеют прокурорские работники в соответствии со ст. 41.3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», сотрудники Следственного комитета обеспечиваются формен-

ной одеждой по нормам, которые устанавливаются правительством РФ.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного:

– в части 1 ст. 17.12 КоАП РФ состоит в том, что виновный незаконно (т.е. в противоречии с положениями ФЗ «О полиции», ФЗ «О прокуратуре» и других федеральных законов) носит (т.е. одевает, использует в качестве повседневной одежды либо одевается в это обмундирование для участия в приеме, торжественном собрании, вечере и т.п. мероприятиях) форменную одежду (воинское обмундирование российской армии, полиции и т.п.) со знаками различия (например, погонами, нарукавными нашивками, петлицами), с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных, контролирурующих органов;

– в части 2 ст. 17.12 КоАП РФ состоит в том, что виновный совершает упомянутые действия, имея при этом специальное разрешение (лицензию) на осуществление частной детективной или охранной деятельности. При этом (осуществляя функции частного детектива, охранника) виновный незаконно носит форменную одежду, например, полицейскую форму, чем вводит в заблуждение окружающих граждан.

Субъектом правонарушения могут быть только граждане. Даже если административное правонарушение совершается сотрудниками частных детективных и охранных организаций, к административной ответственности привлекается сам гражданин, который неправомерно носит упомянутую выше форменную одежду.

Субъективная сторона характеризуется умыслом.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями в соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ.

§ 3. Составы административных правонарушений против порядка управления

Раскроем отдельные составы административных правонарушений против порядка управления, по которым должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях.

Самоуправство (ст. 19.1), т.е. самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым ак-

том порядке осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам.

По смыслу данной статьи, при осуществлении лицом своего права нарушается порядок, установленный федеральным законом или подзаконным нормативно-правовым актом федерального уровня, прежде всего указом Президента РФ, а также постановлением Правительства РФ.

Регламентация прав и обязанностей физических и юридических лиц осуществляется также и на ведомственном уровне – в нормативно-правовых актах, принимаемых органами исполнительной власти РФ (такие акты подлежат обязательной государственной регистрации).

Особенность подзаконных нормативно-правовых актов в том, что они не устанавливают полномочий физических, юридических лиц, но предусматривают порядок осуществления их прав и обязанностей, определенных федеральным законом.

Объектом данного административного правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся по поводу установленного порядка реализации гражданами и должностными лицами своих прав и законных интересов.

Объективная сторона заключается в самовольном действии (бездействии), вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку по осуществлению лицом своего действительного или предполагаемого права.

Самоуправство может быть выражено в виде действия, например, доставление правонарушителя лицом, не уполномоченным на то ст. 27.2 КоАП РФ, либо бездействия, например, не уведомление должностным лицом об административном задержании несовершеннолетнего родителей или законных представителей несовершеннолетнего согласно п. 4 ст. 27.3 КоАП РФ.

Состав самоуправства как административного правонарушения отличается от уголовно-наказуемого деяния, предусмотренного статьей 330 УК РФ, объемом причиненного вреда, где обязательно причинение существенного вреда гражданам или юридическим лицам.

Существенность вреда может определяться его размером, характером, а также особой для потерпевшего ценностью нарушенного блага, т.е. может выразиться в материальном ущербе, моральном вре-

де, нарушении прав граждан (например, лишении гражданина возможности пользоваться жилой площадью).

Решающее значение для самоуправства имеет не сумма ущерба, а ощутимость его для потерпевшего. В ряде случаев вред может быть неисчислимым, например, при нарушении жилищных прав, нормальной работы организации. При оценке вреда принимается во внимание та объективная оценка подобного рода ущерба, которая существует в обществе.

Субъектом рассматриваемого правонарушения могут быть граждане, достигшие 16 лет, вменяемые; должностные лица, совершившие самоуправные действия с использованием своего служебного положения.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины.

Дела об административных правонарушениях рассматривают мировые судьи, а дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, - судьи гарнизонных военных судов.

Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы) (ст. 19.2). Должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор (контроль), и иных органов, наделены правом опечатывать и опломбировать помещения, транспортные средства, места хранения документов, денег, материальных ценностей, кассы, сейфы и т.д. в целях обеспечения сохранности перечисленного имущества, запрещения и приостановления деятельности предприятий, обеспечения сохранности имущества, на которое наложен административный арест в соответствии с ч. 5 ст. 27.14 КоАП РФ и в других случаях, предусмотренных действующим законодательством.

Обычно при опечатывании и опломбировании применяются личные номерные печати и пломбы, позволяющие идентифицировать соответствующее должностное лицо на сургучные, пластичные либо бумажные и иные носители.

Оконченным данное правонарушение считается с момента, когда были сорваны или повреждены печати (пломбы). Наступление иных последствий (например, хищение имущества из опечатанного помещения) не охватывается объективной стороной анализируемого деяния.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации функций государ-

ственного управления органами исполнительной власти и их должностными лицами в различных сферах общественной жизни. Непосредственным объектом выступает порядок опечатывания (опломбирования) определенных предметов уполномоченными должностными лицами.

Объективная сторона заключается в несоблюдении правомерных требований органов исполнительной власти о полном или частичном приостановлении определенной деятельности, некоторых видов работ и состоит в умышленном повреждении или срыве печати или пломбы, в том случае если требования указанных выше органов или их должностных лиц сопровождались наложением печатей (пломб) на соответствующие объекты, т.е. проявляется в активных действиях.

Субъектом может быть как гражданин, так и должностное лицо, умышленно осуществившее срыв печати или пломбы.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом.

Уничтожение, повреждение печатей, совершенное из корыстной или личной заинтересованности, квалифицируется как преступление (ч. 1 ст. 325 УК РФ).

Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3).

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в связи с реализацией функций государственного управления органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Непосредственным объектом является деятельность сотрудников полиции, военнослужащих, сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудников органов или учреждений уголовно-исполнительной системы выполняющих свои служебные обязанности.

Объективная сторона правонарушения характеризуется как бездействием, т. е. невыполнением законного распоряжения или требования сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по

контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органов или учреждений уголовно-исполнительной системы, так и действием, выраженным в воспрепятствовании осуществлению служебных обязанностей указанными представителями власти и военнослужащими.

Действия лица образуют состав неповиновения – открытый отказ от исполнения либо иное умышленное неисполнение законного требования сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органов или учреждений уголовно-исполнительной системы, выполняющих возложенные на них законодательством РФ обязанности по предотвращению и пресечению преступлений и административных правонарушений.

Таким образом, распоряжения или требования должны быть основаны: 1) на предписаниях закона; 2) они должны быть предъявлены уполномоченными лицами; 3) нарушитель должен знать, что распоряжение или требование отдается уполномоченным на то лицом.

Данное правонарушение квалифицируется в момент оказания неповиновения распоряжению, требованию данных лиц.

Применение насилия, (не имеет значение, было ли насилие опасным для жизни и здоровья или нет), либо угроза применения насилия в отношении представителя власти или его близких в связи с исполнением им своих служебных обязанностей, а также публичное оскорбление представителя власти при исполнении им своих служебных обязанностей квалифицируется в качестве преступления (ст. 318, 319 УК РФ).

О нахождении сотрудника полиции при исполнении обязанностей по охране общественного порядка и общественной безопасности должны свидетельствовать наличие установленной формы одежды, нагрудный знак или предъявление служебного удостоверения.

Субъектом правонарушения являются граждане, которым адресовано распоряжение о выполнении конкретных действий или, напротив, требование отказаться от каких-либо действий, могущих повлечь опасные последствия.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется умыслом. Гражданин или должностное лицо сознает, что предъявленное требование носит законный характер, направлено на создание необходимых условий безопасности и надлежащего правопорядка в сложившейся ситуации, предвидит возможность наступления вредных последствий в случае невыполнения требования, желает или не желает, но сознательно их допускает.

Дела об административных правонарушениях по ч. 2 данной статьи рассматривают должностные лица органов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний, а при необходимости решения вопроса об административном аресте – мировые судьи.

Проживание гражданина РФ без удостоверения личности (паспорта) или без регистрации (ст. 19.15). Паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории РФ. Паспорт обязаны иметь все граждане, достигшие 14 лет и проживающие на территории РФ¹.

Срок действия паспорта:

от 14 лет - до достижения 20-летнего возраста;

от 20 лет - до достижения 45-летнего возраста;

от 45 лет - бессрочно.

По достижении гражданином (за исключением военнослужащих, проходящих военную службу по призыву) 20- и 45-ти летнего возраста паспорт подлежит замене.

Замена паспорта производится при наличии следующих оснований:

достижение возраста;

изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и/или месте рождения;

изменение пола;

непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;

обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.

¹ Положение о паспорте гражданина Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»).

На граждан, которые в установленном законом порядке признаны недееспособными, документы на получение или замену паспортов представляются их законными представителями.

Лицам, освобожденным из учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, которые до осуждения не имели паспортов, паспорта оформляются и выдаются паспортными подразделениями ОВД, на территории, обслуживания которых находятся исправительные учреждения.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» граждане РФ обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства.

Место пребывания – это место, где гражданин временно проживает любое жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Место жительства – это место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), социального найма, договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством.

Объектом административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.15 КоАП РФ, являются общественные отношения, складывающиеся в области реализации паспортного режима.

С объективной стороны правонарушение, предусмотренное ч. 1 этой статьи, выражается в деяниях, сформулированных в диспозиции: а) проживание без паспорта; б) проживание по недействительному паспорту; в) проживание без регистрации по месту пребывания или по месту жительства. При этом нельзя признать правонарушением проживание без паспорта, если у гражданина имеется иной документ, замещающий паспорт.

Субъектом указанных правонарушений являются граждане Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи, включает следующие деяния: а) допущение лицами, ответственными за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта); б) допущение проживания граждан по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту); в) допущение проживания граждан без регистрации по месту пребы-

вания или по месту жительства; г) допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

Субъектом данных правонарушений являются лица, ответственные за соблюдение правил регистрационного учета, либо граждане, предоставляющие занимаемые ими или принадлежащие им на праве собственности жилые помещения для проживания.

С субъективной стороны правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Составляют протоколы об административных правонарушениях должностные лица, уполномоченные на осуществление контроля и надзора в сфере миграции, и должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей, должностные лица, уполномоченные на осуществление контроля и надзора в сфере миграции.

Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии) (19.20). В соответствии со ст. 49 Гражданского кодекса РФ виды деятельности, перечень которых установлен законом, могут осуществляться только на основании специального разрешения (лицензии). Лицензия является официальным документом, который разрешает заниматься указанным в нем видом деятельности в течение установленного срока, а также определяет обязательные требования (условия) его осуществления.

Объектом правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в области осуществления деятельности, не связанной с извлечением прибыли, осуществляемой по специальному разрешению (лицензии).

Объективная сторона выражается в совершении деяний, указанных в диспозициях статьи.

Субъектом данных правонарушений могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона выражается как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица государственных органов, осуществляющих лицензирование отдельных видов деятельности и контроль за соблюде-

нием лицензий в пределах компетенции соответствующего органа, органов внутренних дел (полиции).

Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

Нарушение правил государственной регистрации транспортных средств всех видов, механизмов и установок (ст. 19.22). Данное правонарушение относится к компетенции ОВД. В целях полноты учета транспортных средств всех видов, механизмов и установок, являющихся источниками повышенной опасности, в Российской Федерации установлена их обязательная регистрация. Регистрацию транспортных средств на территории Российской Федерации осуществляют подразделения ГИБДД МВД России. Порядок регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним регламентирован приказом МВД России от 27 января 2003 г. № 59 «О порядке регистрации транспортных средств», утвердившим Правила регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним.

Объектом являются общественные отношения в области эксплуатации и государственной регистрации транспортных средств, являющихся источниками повышенной опасности.

С объективной стороны административное правонарушение, предусмотренное данной статьей, проявляется в несоблюдении установленных сроков постановки на учет или снятия с учета транспортных средств всех видов, механизмов и установок собственниками транспортных средств, а также в нарушении правил регистрации должностными лицами органов, уполномоченных осуществлять регистрацию.

При этом по ст. 19.22 КоАП РФ нельзя квалифицировать сам выпуск на линию транспортных средств, не зарегистрированных в установленном порядке, что является самостоятельным правонарушением, предусмотренным ст. 12.31 КоАП РФ.

Субъектами правонарушений являются граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона выражена в форме умысла, в некоторых случаях в форме неосторожности.

Подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт (ст. 19.23). Под подделкой понимается незаконное изготовление полностью фиктивного документа, штампа, печати, бланка, имеющего все формальные признаки подлинности, но удостоверяющего отсутствующие факты, события, со-

стояния, свойства, внесение в подлинный документ частичных изменений путем подчистки, подправок, возможно, внесение в официальный документ заведомо ложных сведений. Под использованием понимается извлечение полезных свойств различными способами. Передача или сбыт, т.е. отчуждение в пользу другого лица.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в области реализации прав и обязанностей граждан.

Объективную сторону образует подделка, использование, передача, сбыт документа, удостоверяющего личность, подтверждающего наличие у лица права или освобождение его от обязанности; штампа, печати, бланка.

Субъектом данного правонарушения являются юридические лица.

Субъективная сторона выражена в форме умысла.

Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

Нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации (ст. 19.11). Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» устанавливается Государственный герб Российской Федерации, его описание и порядок официального использования. Государственный герб Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации.

В данном законе также определено, что порядок изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Государственного герба РФ устанавливается постановлением Правительства РФ¹.

Объектом данного правонарушения является установленный порядок изготовления, использования, хранения, уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации.

Объективную сторону правонарушения характеризуют действия, нарушающие порядок изготовления, использования или уни-

¹ Постановление Правительства от 27 декабря 1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации».

чтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба РФ, либо бездействие, связанное с небрежным хранением указанных бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба РФ. Диспозиция данной статьи является бланкетной, поэтому в каждом конкретном случае необходимо установить, какое положение правовой нормы, было нарушено.

Субъектом данного правонарушения являются граждане.

Субъективная сторона выражается в форме умысла или неосторожности.

Дела об этих административных правонарушениях рассматривают судьи.

Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре (ст. 19.24)¹. В соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» под административным надзором понимается осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей.

Объектом административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ, являются общественные отношения в сфере профилактики рецидива преступлений лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, выражается в несоблюдении лицом административных ограничений, или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом.

Под административным ограничением понимается временное ограничение прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы, установленное судом.

В ст. 4 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» перечислены

¹ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"».

административные ограничения, за несоблюдение которых, лица, освобожденные из мест отбывания лишения свободы, в отношении которых осуществляется административный надзор, привлекаются к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ. Так, в отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 указанной статьи, выражается в невыполнении лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

В соответствии с ч.1 ст. 11 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» поднадзорное лицо¹ обязано:

- 1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;
- 2) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;
- 3) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным частью 3 статьи 12 настоящего Федерального закона, разрешения орга-

¹ Поднадзорное лицо – лицо, в отношении которого осуществляется административный надзор.

на внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, и (или) на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории;

4) уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо находилось по месту временного пребывания по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным частью 3 статьи 12 настоящего Федерального закона;

5) уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если поднадзорное лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам, предусмотренным частью 3 статьи 12 настоящего Федерального закона;

6) уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого этому лицу запрещено пребывание вне указанного помещения.

За неисполнение перечисленных обязанностей лица, освобожденные из мест отбывания лишения свободы, в отношении которых осуществляется административный надзор, привлекаются к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ.

За неприбытие без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок, а равно самовольное оставление данным лицом места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора, ст. 314.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность.

Субъектом административного правонарушения являются граждане, освобожденные из мест отбывания лишения свободы, в отношении которых осуществляется административный надзор.

С субъективной стороны административное правонарушение признается совершенным умышленно.

В соответствии с п. 26 ст. 12 ФЗ «О полиции» полиция обязана осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений.

Дела об административных правонарушениях рассматривают должностные лица органов внутренних дел (полиции). Кроме того, дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 статьи 19.24 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если должностные лица органов внутренних дел (полиции) при необходимости решения вопроса о назначении административного наказания в виде административного ареста передают такие дела на рассмотрение судье.

Глава 23. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность

§ 1. Правонарушения, посягающие на общественный порядок

Определение «общественный порядок» широко употребляется в законодательстве и юридической литературе, не имея при этом ни официального, ни единого научного толкования. В основном под этой правовой категорией понимается система общественных отношений, складывающихся в общественных (публичных) местах под воздействием различных социальных норм (права, морали, нравственности, обычаев).

Законодатель не разъясняет, что следует считать *общественным местом*. В формулировках некоторых правонарушений¹ называются лишь отдельные виды этих мест – улицы, парки, стадионы, общественный транспорт и т. д. Но поскольку по объективным причинам невозможно закрепить их исчерпывающий перечень, который включал бы все места – постоянно или временно используемые для общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей, законодатель употребляет словосочетание «другие общественные места». Этот термин обладает универсально-правовым характером и оценочностью своего практического (как правило, расширительного)

¹ Например, ст. 20.20, ст. 20.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

толкования. В связи с чем, в юридической науке и практике отсутствует единый подход к содержанию понятия «другие общественные места». Обычно под таковыми принято понимать места, которые постоянно или временно используются для общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей и которые свободны для доступа неопределенного круга лиц.

Вместе с тем общедоступность является относительным показателем, поскольку общественным местом может являться стадион, музей, цех предприятия и другие места, доступ в которые нельзя назвать свободным. И наоборот – определенный участок степи, леса, тундры и т. д., несмотря на свою общедоступность, может быть признан общественным местом только в случае нахождения там людей. Более того, нарушение общественного порядка может происходить в местах, которые никак не относятся к общественным, например, в жилище, когда ущемляются права других граждан (в квартире многоэтажного дома в ночное время раздаются громкие крики, игра на музыкальных инструментах и т. п.)¹.

Общественные места можно подразделить на три группы: 1) постоянные места, доступ в которые открыт в любое время (улицы, площади, скверы, вокзалы и т. п.); 2) периодические места, доступ в которые открыт лишь в определенное время (общественный транспорт, социально-культурные учреждения и т. п.); 3) эпизодические места, в которых общение людей носит эпизодический характер (луг, пляж, лес во время массового отдыха людей и т. п.)².

Согласно главе 20 КоАП РФ, к правонарушениям, объектом посягательства которых выступает общественный порядок, относятся следующие.

Мелкое хулиганство – нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества (ст. 20.1).

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловья. – М.: Юрайт-Издат, 2002. – С. 476.

² Тимошенко И.В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006. – С. 22.

Квалифицирующим признакам объективной стороны мелкого хулиганства свойственен оценочный характер: законодатель не раскрывает содержания используемых понятий, отдавая решение этих вопросов на усмотрение правоприменителя.

Как правило, под *явным неуважением к обществу* понимается открытое, очевидное для всех окружающих вызывающе пренебрежительное отношение к общепризнанным нормам и правилам поведения. К *нецензурной брани* относятся нецензурные грубые, похабные, непристойно мерзкие, богомерзкие, невыносимо отвратительные, вульгарные выражения.

Долгое время нецензурная брань являлась самостоятельным квалифицирующим признаком мелкого хулиганства: в 1963 г. Верховным Судом РСФСР было отмечено, что одного произнесения нецензурных слов – уже достаточно для квалификации правонарушения¹; впоследствии это определялось официальной формулировкой мелкого хулиганства, существовавшей вплоть до 2004 г.² Нынешнее же определение мелкого хулиганства не рассматривает нецензурную брань в качестве его самостоятельного признака – из формулировки правонарушения следует, что она может лишь «сопровождать» проявление явного неуважения к обществу.

Тем не менее, как показывает практика, выразиться нецензурной бранью по-прежнему вполне достаточно, чтобы квалифицировать это как мелкое хулиганство. Безусловно, за нецензурные выражения не наказывают каждого – это было бы физически невозможно ввиду необычайной распространенности данного явления. Лишь изредка в зависимости от того, оказался ли поблизости сотрудник органов внутренних дел³ или от степени дерзости брани – человека привлекают к ответственности.

Оскорбительное приставание к гражданам может проявляться в навязчивых действиях, унижающих честь и достоинство других лиц и нарушающих их спокойствие. При *повреждении или уничтожении чужого имущества* важным условием является размер ущерба, кото-

¹ Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1963. № 7.

² Вначале она была закреплена Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5362-VI «Об усилении ответственности за хулиганство», затем – КоАП РСФСР (ст. 158) и КоАП РФ (ст. 20.1). Редакция мелкого хулиганства была изменена Федеральным законом от 8.12.2003 № 161-ФЗ.

³ Далее по тексту данной главы – ОВД.

рый должен быть незначительным, иначе нарушитель может быть привлечен к уголовной ответственности (ст. 167 УК РФ).

Мелкое хулиганство может быть совершено в любой сфере жизнедеятельности: на работе, в быту, на отдыхе, в культурно-просветительных учреждениях, в любом месте, где присутствуют люди – квартира, улица, общественный (личный) транспорт, стадион и т. д.

Обычно мелкое хулиганство совершается в присутствии людей. Именно в такой обстановке нарушитель демонстрирует свое неуважение к обществу. Однако оно может совершаться и тайно, в расчете на то, что последствия хулиганских действий станут известны позднее (нанесение нецензурных надписей на стенах и заборах, умышленная порча ночью газонов и др.)¹.

Если при совершении мелкого хулиганства нарушитель не повинуется законному требованию представителя власти² либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка, его действия квалифицируются по ч. 2 ст. 20.1 КоАП. При квалификации необходимо установить, что неповиновение являлось непосредственным продолжением мелкого хулиганства (его составной частью), и разрыв во времени между этими действиями отсутствует. Если совершение мелкого хулиганства прекратилось, а нарушитель не выполняет законные требования представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка проследовать в служебное помещение соответствующего органа для составления протокола – эти действия квалифицируются по ч. 1 ст. 19.3 КоАП.

Субъектом мелкого хулиганства является физическое лицо, субъективная сторона выражается в форме умысла.

Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств, психотропных, одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20). «Пиво и напитки, изготавливаемые на его основе», «спиртосодержащая продукция», «алкогольная продук-

¹ Административное право: Часть вторая. Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2005. – С. 177.

² К представителям власти относится любое лицо, наделенное законодательством правом принимать решения, обязательные для исполнения организационно неподчиненными субъектами.

ция», «наркотические средства», «психотропные вещества», «одурманивающие вещества» – все эти понятия имеют официальные толкования¹, которые довольно объемны по содержанию. Поэтому для краткости назовем в данном параграфе *пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, алкогольную и спиртосодержащую продукцию* – «спиртными напитками», а *наркотические средства и психотропные вещества* – «наркотиками».

В части, касающейся распития спиртных напитков, законодатель не устанавливает тотального запрета – все зависит от крепости напитка и места, где он распивается, а в части потребления наркотиков – имеется исключение.

Так, согласно ч. 1 ст. 20.20, *распитие спиртных напитков с содержанием этилового спирта менее 12 процентов объема готовой продукции* является правонарушением лишь в тех случаях, если эти действия происходят в:

детских организациях – детские сады (ясли), дома творчества, спортивные школы (школы искусств), оздоровительные (туристические, оборонно-спортивные) лагеря, социально-реабилитационные центры и т. п.;

образовательных организациях – организации, реализующие основные образовательные программы (школы, колледжи, институты, академии, университеты и т. п.);

медицинских организациях – организации, оказывающие специализированную медицинскую помощь (больницы, госпитали, пункты оказания первой медицинской помощи, поликлиники, фельдшерские пункты, медицинские аптеки, страховые медицинские организации и т. п.);

общественном транспорте (транспорте общего пользования) городского и пригородного сообщения – метро, троллейбусы, трамваи, автобусы городского и пригородного сообщения, маршрутные такси, пригородные электропоезда и т. п.;

¹ КоАП РФ (примечание к ст. 6.10); Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах»; Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

организациях культуры (за исключением расположенных в них организаций или пунктов общественного питания, в том числе без образования юридического лица) – организации, чья деятельность направлена на сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей¹, а также на оказание культурных благ²;

физкультурно-оздоровительных сооружениях – объекты, созданные для занятий физической культурой и спортом (стадионы, дворцы спорта, бассейны, спортивные площадки, специально оборудованные под спортивные залы нежилые помещения и т. д.);

спортивных сооружениях – инженерно-строительные объекты, созданные для проведения физкультурных мероприятий³ и (или) спортивных мероприятий⁴ и имеющие пространственно-территориальные границы.

Данный перечень общественных мест является исчерпывающим. Следовательно, распитие спиртных напитков с содержанием этилового спирта менее 12 % объема готовой продукции в других общественных местах (улицы, площади, скверы, дворы и подъезды жилых кварталов, пляжи, вокзалы, поезда дальнего следования и т. п.) не влечет ответственности по ч. 1 ст. 20.20, что негативно отражается на оперативной обстановке и правопорядке. Имеющуюся проблему пытаются исправить законодатели субъектов РФ, предусматривая в своих законах об административных правонарушениях соответствующие нормы⁵.

Что касается *спиртных напитков, содержание этилового спирта в которых 12 и более процентов объема готовой продукции*, то их употребление административно наказуемо во всех общественных ме-

¹ Нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

² Условия и услуги, предоставляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей

³ Организованные занятия граждан физической культурой.

⁴ Спортивные соревнования, а также учебно-тренировочные и другие мероприятия по подготовке к спортивным соревнованиям с участием спортсменов.

⁵ См. § 2 гл. 24 настоящего учебника.

стах (ч. 2 ст. 20.20). Исключением являются организации торговли и общественного питания, где продажа этих напитков разрешена в розлив (кафе, бары, рестораны и т. п.).

Говоря о *наркотиках*, потребление которых в России запрещено¹, следует отметить, что за нарушение этого запрета ответственность предусмотрена двумя нормами КоАП РФ: если потребление происходит в общественных местах – ч. 3 ст. 20.20, если вне этих мест – ст. 6.9.

Не является противоправным потребление наркотиков, осуществляемое по назначению врача. Речь идет о приеме наркотических лекарственных препаратов в медицинских целях, которое осуществляется исключительно по рецепту врача (обезболивание после операции, онкологические заболевания и т. п.)².

За потребление наркотиков не подлежит административной ответственности лицо, добровольно обратившееся в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением наркотиков, а также лицо, признанное в установленном порядке больным наркоманией, согласившееся быть направленным на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение.

Потребление *одурманивающих веществ*, в отличие от наркотиков, будет являться правонарушением только в том случае, если потребление происходит в общественных местах (ч. 3 ст. 20.20)³.

Употребление спиртных напитков, наркотиков и одурманивающих веществ предполагает совершение активных действий, формы которых могут быть различными: распитие, уколы, прием таблеток

¹ Ст. 40 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах».

² Рецепты, содержащие назначение наркотиков, являются документами строгой отчетности, выписываются на специальных бланках, форма которых, порядок регистрации, учета, хранения, оформления устанавливаются федеральными органами здравоохранения по согласованию с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН).

³ Под одурманивающими веществами понимаются вещества растительного или синтетического происхождения, соответствующие критериям для включения их в список одурманивающих веществ. Одурманивающими веществами могут являться обычные лекарственные препараты (клофелин, смесь димедрола с алкоголем и т. д.) либо предметы бытовой химии (например, клей, лаки, ацетон, хлороформ, бензин, эфир), при передозировке или вдыхании паров которых у человека наступает торможение или расслабление психики.

(смесей), вдыхание паров и т. п. Причем правонарушение считается оконченным не только в момент, когда спиртные напитки (их часть) уже распиты, а наркотики употреблены, но и с момента совершения действий, непосредственно направленных на приготовление к этому (открытие бутылки спиртного, приготовление наркотика к инъекции и т. п.).

Для квалификации правонарушения не имеет значения, какой вид спиртного напитка, наркотика, одурманивающего вещества употреблялся (промышленного производства или домашнего приготовления).

Субъектом правонарушений рассматриваемой статьи является физическое лицо, субъективная сторона может выражаться в форме умысла или неосторожности.

Появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21) – одно из распространенных правонарушений, являющееся, как правило, логическим завершением чрезмерного употребления спиртных напитков, наркотиков, одурманивающих веществ.

Одного нахождения в общественном месте в состоянии опьянения еще недостаточно для квалификации правонарушения. Необходимо, чтобы вследствие опьянения – поведение (внешний вид) лица оскорбляли человеческое достоинство и общественную нравственность. В квалифицирующих признаках этого поведения используются понятия, которые исходят из их общепризнанного в обществе понимания и не нуждаются в формализованном подходе к своему определению.

Как правило, признаками, оскорбляющими человеческое достоинство и общественную нравственность, являются: утрата чувства стыда и элементарных навыков поведения в общественных местах, полная или в значительной степени утрата способности ориентироваться в окружающей обстановке, полная физическая беспомощность, неспособность к самостоятельному передвижению, бесчувственное (лежачее) состояние и т. п.

Для привлечения нарушителя к ответственности не имеет значения ни вещество, вызвавшее опьянение (спиртной напиток, наркотик, одурманивающее вещество), ни место, где оно употреблялось (дома, на улице, в ресторане).

Объективная сторона правонарушения должна иметь пассивный характер. Если наблюдается назойливое или оскорбительное приставание к окружающим, выражение нецензурной бранью, демонстрация

непристойных жестов и другие действия, проявляющие явное неуважение к обществу, то такое поведение следует квалифицировать как мелкое хулиганство, где состояние опьянения будет являться обстоятельством, отягчающим административную ответственность (п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ).

Субъектом правонарушения является физическое лицо, субъективная сторона может выражаться в форме умысла или неосторожности.

Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.22). Данные правонарушения схожи с составами ст. 20.20 и ст. 20.21, однако имеют ряд особенностей. Во-первых, противоправные деяния совершаются несовершеннолетним лицом, не достигшим 16-летнего возраста, т.е. по сути, не являющимся субъектом административного правонарушения. Во-вторых, при появлении несовершеннолетнего в общественном месте в состоянии опьянения, не имеет значения, оскорбляет он своим видом человеческое достоинство и общественную нравственность или нет – достаточно наличия факта опьянения. В-третьих, при распитии спиртных напитков, не играет роли их крепость, а также вид общественного места, где это происходит. В-четвертых, к административной ответственности привлекается не сам несовершеннолетний, а его родители или иные законные представители (усыновители, опекуны или попечители), которые являются субъектом правонарушения.

Субъективная сторона деяния представляет собой вину родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего в форме прямого или косвенного умысла. Причем это не чужая вина, т.е. несовершеннолетнего, а вина и административная ответственность его родителей или иных законных представителей за невыполнение возложенных на них обязанностей по осуществлению должного надзора за поведением несовершеннолетних, обеспечению физического, психического, духовного и нравственного развития своих детей, подготовки их к общественно полезному труду.

Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2). Конституция РФ предоставляет гражданам право собирать-

ся мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31). Порядок реализации этого права регулируется Федеральным законом от 19 июля 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании».

Для проведения публичного мероприятия его организаторы должны в установленный срок письменно уведомить орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления с указанием: цели, формы, места, даты проведения публичного мероприятия, предполагаемого количества его участников (маршрут их движения) и т. д.

При нарушении порядка организации публичных мероприятий, ответственность наступает по ч. 1 ст. 20.2, при нарушении порядка его проведения (несоблюдении условий, указанных в уведомлении) – по ч. 2 ст. 20.2.

Субъектами правонарушения являются физические лица. Причем это могут быть как организаторы публичного мероприятия, так и его участники – лица, добровольно участвующие в публичном мероприятии (граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений). Субъективная сторона предполагает умышленную форму вины.

Неуплата административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25). Штраф за административное правонарушение должен быть уплачен в течение 30 дней со дня вступления постановления о его назначении в законную силу – спустя 10 дней со дня получения нарушителем копии этого постановления.

Объективная сторона правонарушения выражается в невыполнении данной обязанности. Субъектом правонарушения является лицо, в отношении которого было вынесено постановление о назначении штрафа. Субъективная сторона характеризуется в виде умысла или неосторожности.

В заключение параграфа следует добавить, что помимо КоАП РФ, административная ответственность за нарушения общественного порядка может быть предусмотрена еще и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Такими правонарушениями могут являться, например: купание в запрещенных местах; пристаивание к гражданам с целью гадания (попрошайничества); бесконтрольное содержание скота и птицы; нарушение правил содержания собак и кошек; совершение действий, нарушающих тишину и покой гражд-

дан; пребывание несовершеннолетних в ночное время в общественных местах без сопровождения взрослых.

§ 2. Правонарушения, посягающие на общественную безопасность

Термин «общественная безопасность» широко употребляется в законодательстве, однако его понятие приводится лишь в Концепции развития службы общественной безопасности МВД России¹ – «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, вызванных криминогенной ситуацией в РФ, а также чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями».

В научной литературе понятие «общественная безопасность» рассматривается в широком и узком смыслах. В первом случае – под ней понимают систему отношений, которые складываются в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровью, неприкосновенности граждан, целостности собственности, общественному спокойствию, нормальному функционированию всех общественных институтов, интересам государства.

В узком смысле общественная безопасность выступает как система общественных отношений, которые связаны, как правило, с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими. В основном в этом значении общественная безопасность и выступает как родовый объект правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ. Эти проступки можно подразделить на семь групп.

1. Правонарушения, посягающие на пожарную безопасность (ст. 20.4). Пожарная безопасность – это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. Требования пожарной безопасности содержатся в многочисленных правилах для различных объектов (промышленность, торговля, коммуникации, транспорт, жилые помещения и т. д.). В этих правилах установлены требования к содержанию территорий, зданий, сооружений, к техническому состоянию приборов и оборудования энергосистемы (отоп-

¹ Утв. Приказом МВД России от 15 марта 2002 г. № 240.

ление, электричество), вентиляции. Предъявляются требования и к производству работ или оказанию услуг в области пожарной безопасности (технические регламенты, стандарты).

В сфере пожарной безопасности административно-наказуемым является: 1) нарушение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами (части 1 и 2 ст. 20.4)¹; 2) нарушение требований стандартов, норм и правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека (ч. 3 ст. 20.4)²; 3) выдача сертификата соответствия на продукцию без сертификата пожарной безопасности в случае, если сертификат пожарной безопасности обязателен (ч. 4 ст. 20.4); 4) продажа продукции или оказание услуг, подлежащих обязательной сертификации в области пожарной безопасности, без сертификата соответствия (ч. 5 ст. 20.4); 5) несанкционированное перекрытие проездов к зданиям и сооружениям, установленных для пожарных машин и техники (ч. 6 ст. 20.4).

Из перечисленных правонарушений к компетенции ОВД (составление протоколов) относится ч. 6 ст. 20.4. Его объективная сторона выражается в не согласованном с Государственной противопожарной службой перекрытии проездов к зданиям и сооружениям пожарных машин и техники, связанном со строительными и ремонтными работами, устройством стоянок автомашин и т. п. Это могут быть как действия (например, парковка автомобилей, мешающая проезду пожарной техники), так и бездействия (неустранение ответственным должностным лицом помех для проезда пожарной техники).

Субъектами правонарушения являются физические, должностные, юридические лица, ответственные за выполнение правил пожарной безопасности³. Субъективная сторона может характеризоваться как умыслом, так и неосторожностью.

¹ Кроме нарушений правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32 КоАП РФ) и на железнодорожном, морском, внутреннем водном и воздушном транспорте (ст. 11.16 КоАП РФ).

² При причинении тяжкого вреда здоровью человека ответственность наступает согласно ст. 219 УК РФ.

³ Ответственность за пожарную безопасность объектов частной собственности (индивидуальных жилых домов, дач, садовых домиков, гаражей, надворных построек и др.) несут их владельцы, а при аренде зданий, сооружений, помещений, установок - арендаторы.

2. Правонарушения, посягающие на правила оборота оружия. Под оборотом оружия понимается – его производство, торговля, продажа передача, приобретение, коллекционирование, экспонирование, учет, хранение, ношение, перевозка, транспортирование, использование, изъятие, уничтожение, ввоз на территорию РФ и вывоз за ее пределы.

Оборот гражданского, служебного, боевого ручного стрелкового и холодного оружия регулируются Федеральным законом РФ от 13 декабря 1996 г. «Об оружии». Нарушения правил оборота оружия и боеприпасов могут выражаться в следующем.

Нарушение правил производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему юридическими лицами (ч. 1 ст. 20.8). Данные правила установлены Законом «Об оружии», Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ¹, Правилами оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях².

Производство оружия и патронов (исследование, разработка, испытание, изготовление, а также художественная отделка и ремонт оружия, изготовление патронов и их составных частей), а также торговля ими осуществляется юридическими лицами, имеющими соответствующую лицензию. Хранение юридическими лицами оружия и патронов допускается при получении в ОВД специального разрешения. Хранение должно осуществляться в условиях, обеспечивающих сохранность оружия и патронов, безопасность хранения и исключая доступ к ним посторонних лиц (в изолированных помещениях, специально оборудованных для этих целей, оснащенных техническими средствами охраны и иными средствами защиты, в запирающихся на замок сейфах или металлических шкафах). Юридические лица обязаны также вести учет имеющегося у них оружия и патронов в порядке, установленном МВД России.

¹ Утв. Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814. Далее в этом параграфе – Правила оборота гражданского и служебного оружия.

² Утв. Постановлением Правительства РФ от 15.10.1997 г. № 1314. Далее в этом параграфе - Правила оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия.

За нарушение перечисленных требований ответственность несут соответствующие должностные или юридические лица. Правонарушения могут совершаться умышлено или по неосторожности.

Нарушение гражданами правил хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему (ч. 2 ст. 20.8). Согласно Правилам оборота гражданского и служебного оружия, принадлежащие гражданам оружие и патроны должны храниться по месту их проживания с соблюдением условий, обеспечивающих их сохранность, безопасность хранения и исключающих доступ к ним посторонних лиц, в запирающихся на замок сейфах или металлических шкафах, ящиках из высокопрочных материалов либо в деревянных ящиках, обитых железом. Хранение оружия и патронов гражданами в местах временного пребывания должно осуществляться с соблюдением условий, исключающих доступ к оружию посторонних лиц.

Ношение оружия осуществляется на основании выданных ОВД лицензии (разрешения). Помимо этих документов владелец оружия должен иметь при себе еще и документ, удостоверяющий его личность. При ношении, перевозке любыми видами транспорта оружие должно быть разряжено, разобрано, находиться в чехле, кобурах или специальных футлярах. Запрещено передавать оружие кому бы то ни было независимо от целей передачи – для хранения, охоты и т. п.

Запрещается самовольное уничтожение оружия, поскольку контроль за его оборотом находится в исключительной компетенции государства. Уничтожение оружия осуществляют специальные субъекты (ОВД) в соответствии со специальными правилами, установленными МВД России.

За несоблюдение или нарушение перечисленных требований ответственность несут граждане, во владении которых находится оружие. Правонарушения могут совершаться умышлено или по неосторожности.

Нарушение правил коллекционирования или экспонирования оружия и патронов к нему (ч. 3 ст. 20.8). Коллекционированием и экспонированием оружия на территории РФ имеют право заниматься юридические лица и граждане, имеющие соответствующие лицензии ОВД. Порядок осуществления этой деятельности регламентирован Правилами оборота гражданского и служебного оружия и Правилами оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия.

Коллекционирование оружия – это сбор и хранение огнестрельного, пневматического, газового, сигнального, холодного и иного

оружия и патронов для формирования культурно-исторических коллекций (собраний) в научных, информационных и познавательных целях. Экспонирование оружия – это показ гражданами и юридическими лицами принадлежащих им либо другим лицам коллекций оружия. Осуществление коллекционирования и экспонирования оружия должно осуществляться в соответствии с установленными правилами.

Субъектами правонарушений являются физические или юридические лица. Субъективная сторона – умысел или неосторожность.

Установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела ночного видения (ст. 20.9). На гражданском и служебном оружии запрещается установка приспособлений для бесшумной стрельбы и прицелов (прицельных комплексов) ночного видения, за исключением прицелов для охоты, порядок использования которых устанавливается Правительством РФ.

К *гражданскому оружию* относится оружие, предназначенное для использования гражданами в целях самообороны, для занятий спортом и охоты. Гражданское огнестрельное оружие должно исключать ведение огня очередями и иметь емкость магазина (барабана) не более 10 патронов. К *служебному оружию* относится 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.

Субъектами правонарушения являются владельцы гражданского оружия, а также должностные лица (работники) организаций с особыми уставными задачами, которым разрешено хранение, ношение и применение служебного оружия. Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины.

Незаконное изготовление, продажа или передача пневматического оружия (20.10)¹. Пневматическое оружие – оружие, предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим

¹ Незаконное изготовление холодного, газового или огнестрельного оружия – влечет уголовную ответственность в соответствии со ст. 223 УК РФ.

направленное движение за счет энергии сжатого, сжиженного или отвержденного газа. Оно подразделяется на спортивное (с дульной энергией свыше 3 Дж) и охотничье (с дульной энергией не более 25 Дж).

Пневматическое оружие, дульная энергия которого не превышает 7,5 Дж, а калибр – 4,5 мм, регистрации не подлежит, и граждане имеют право приобретать его свободно, без получения лицензии. Если эти параметры превышаются – оборот пневматического оружия должен осуществляться в общем порядке (как при обороте газового или огнестрельного оружия).

За незаконное изготовление, продажу или передачу пневматического оружия с дульной энергией более 7,5 Дж и калибра 4,5 мм к ответственности могут быть привлечены физические, должностные или юридические лица. Как правило, правонарушения имеют умышленную форму вины.

Нарушение гражданами сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет (ч. 1 ст. 20.11). Согласно Закону «Об оружии», граждане РФ, приобретшие на законных основаниях (договор купли-продажи, наследство, награждение, подарок) оружие (газовые пистолеты и револьверы, огнестрельное бесствольное оружие отечественного производства, сигнальное оружие и холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с национальными костюмами народов РФ или казачьей формой) обязаны зарегистрировать его в двухнедельный срок с момента приобретения. Оружие регистрируется в ОВД по месту жительства сроком на пять лет. После истечения этого срока оружие подлежит перерегистрации. При изменении места жительства гражданин РФ обязан в двухнедельный срок со дня регистрации по новому месту жительства обратиться в соответствующий ОВД с заявлением о постановке на учет принадлежащего ему оружия.

Нарушение перечисленных требований совершается в форме бездействия. Субъектом правонарушения является физическое лицо – владелец оружия. Субъективная сторона выражается в форме умысла или неосторожности.

Нарушение должностными лицами сроков постановки оружия на учет в органах внутренних дел, продления (перерегистрации) разрешений (открытых лицензий) на его хранение и ношение (ч. 2 ст. 20.11). Организации, имеющие право на приобретение оружия, обязаны соблюдать сроки постановки оружия на учет в ОВД, продления

(перерегистрации) разрешений (открытых лицензий) на его хранение и ношение.

К ответственности привлекаются должностные лица организаций, ответственные за хранение и использование оружия. Субъективная сторона правонарушения – умысел или неосторожность.

Пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему (ст. 20.12). На территории России пересылка оружия (по почте, багаже и т. п.) запрещена, а его перевозка и транспортирование должны осуществляться с соблюдением установленных требований. Правила оборота гражданского и служебного оружия и Правила оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия детально регламентируют условия транспортирования и перевозки оружия, которые должны выполняться как гражданами, так и юридическими лицами (наличие специального разрешения, согласование маршрута движения, нахождение оружия в разряженном состоянии в чехлах, кобурах, специальных футлярах или таре, наличие сопровождающей охраны и т. д.).

Правила использования оружия устанавливаются законодательством РФ. Запрещается использовать технически неисправные оружие и патроны, а также механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми и раздражающими веществами, срок годности, хранения или использования которых истек.

Субъектами правонарушения являются физические, должностные или юридические лица. Форма вины – умысел или неосторожность.

Стрельба из оружия в не отведенных для этого местах (ст. 20.13)¹. Обладание оружием вовсе не означает, что из него можно стрелять где и когда угодно, если это не вызвано необходимой обороной (самообороной) или крайней необходимостью (подача сигнала тревоги, о вызове помощи и т. д.). Стрельба разрешена только в предусмотренных (отведенных) для этого местах и с соблюдением установленных правил. К числу таких мест относятся стрелковые ти-

¹ Исходя из смысла ст. 20.13, речь идет о стрельбе из любых видов оружия (огнестрельного, пневматического, газового). Однако сегодня эта статья не применяется по отношению к пневматическому оружию с дульной энергией до 7,5 Дж и калибром 4,5 мм., несмотря на достаточно широкое его использование.

ры, стрелково-стендовые комплексы, стрельбища, территории охотничьих хозяйств (иных мест, где разрешена охота) и т. п.

При стрельбе должны соблюдаться требования безопасности в каждом конкретном месте, например, в тире необходимо выполнять команды руководителя стрельб («огонь», «прекратить огонь» и т. п.), на охоте запрещено вести стрельбу в опасных направлениях и др.

Субъектами правонарушения являются физические лица, субъективная сторона – умысел или неосторожность.

3. Правонарушения, посягающие на режим чрезвычайного положения, правила предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Нарушение требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа) (ст. 20.5). Чрезвычайное положение – особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные законом отдельные ограничения прав и свобод граждан, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Отдельные ограничения и запреты, которые могут вводиться в условиях режима чрезвычайного положения предусмотрены в главе 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»: установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение; установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности; запрещение или ограничение проведения массовых мероприятий; ограничение движения транспортных средств и т. д.

Субъектами правонарушений могут являться физические или должностные лица, субъективная сторона – умысел или неосторожность.

Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6). Чрезвычайная ситуация – 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 людей.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает обязанности для органов государственной власти и местного самоуправления по: защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера; предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения; обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций; своевременному направлению в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций.

К ответственности за невыполнение установленных обязанностей привлекаются соответствующие должностные или юридические лица. Форма вины – умысел или неосторожность.

4. Правонарушения, посягающие на правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности.

Производство и распространение экстремистских материалов (ст. 20.29). Правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности установлены Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности».

Одним из видов экстремизма является массовое распространение экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения.

К экстремистским материалам относятся: предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

Информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких мате-

риалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу¹.

Объективная сторона правонарушения выражается в массовом распространении экстремистских материалов, а равно в их производстве либо хранении в целях массового распространения. К ответственности могут привлекаться физические, должностные или юридические лица. Совершается правонарушение, как правило, умышленно.

Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3). В РФ запрещается использование в любой форме нацистской символики как оскорбляющей многонациональный народ и память о понесенных в Великой Отечественной войне жертвах.

Под нацистской атрибутикой или символикой понимаются любые предметы (знамена, ордена, медали, элементы формы, знаки и т. п.), приветственные жесты, изображение свастики, которые использовались национал-социалистической рабочей партией Германии или германской армией времен второй мировой войны.

Объективная сторона правонарушения выражается в пропаганде, публичном демонстрировании нацистской атрибутики или символики² либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, в изготовлении, сбыте или приобретении в целях сбыта такой атрибутики или символики.

Не является противоправным демонстрирование нацистской атрибутики и символики в качестве музейных экспонатов, в документальных и художественных фильмах и т. д., если при этом не преследуется цель пропаганды такой символики или атрибутики, а также в целях пропаганды антифашизма.

¹ Федеральный список экстремистских материалов подлежит размещению в международной компьютерной сети «Интернет» на сайте федерального органа государственной регистрации. Указанный список также подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

² Нацистское приветствие, ношение фашистской военной формы (ее частей – погоны, нарукавная повязка, фуражка, каска и т. п.), изображение фашистской символики на одежде, нанесение татуировок на теле, вывешивание нацистских флагов и во всех иных подобных действиях, обеспечивающих восприятие окружающими нацистской символики или атрибутики.

Субъектами правонарушения могут быть физические, должностные или юридические лица. Субъективная сторона характеризуется, как правило, умышленной формой вины.

Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также участие в такой деятельности (ст. 20.28). Осуществление общественным или религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда – является основанием для ликвидации (упразднения, запрета деятельности) этих объединений.

Общественное объединение может также быть ликвидировано в случае нарушения им Конституции РФ, законодательства РФ, совершения действий, противоречащих уставным целям этого объединения.

Ликвидация общественного или религиозного объединения осуществляется по решению суда о приостановлении его деятельности.

Физические лица, организовавшие деятельность «приостановленных объединений» или принявшие в ней участие – являются субъектами правонарушения. Субъективная сторона – умысел или неосторожность.

5. Правонарушения, посягающие на режим охраняемых объектов и закрытых административно-территориальных образований, порядок отбывания административного ареста.

Нарушение пропускного режима охраняемого объекта (20.17). Под охраняемыми объектами понимаются здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, транспортные средства, а также грузы, в том числе при их транспортировке, денежные средства и иное имущество, подлежащие защите от противоправных посягательств.

Перечень охраняемых объектов определяется федеральными органами исполнительной власти и организациями, имеющими право на создание ведомственной охраны, согласно Постановлению Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514.

Пропускной режим охраняемого объекта представляет собой порядок, обеспечиваемый совокупностью мероприятий и правил, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, въезда (выезда) транспортных средств, вноса (выноса), ввоза (вывоза) имущества на охраняемые объекты и с охраняемых объектов.

Объективная сторона правонарушения выражается в самовольном (без специального разрешения, пропуска) проникновении (вход, въезд и т. п.) на территорию охраняемого объекта. Субъектом правонарушения является физическое лицо, субъективная сторона – умышленная форма вины.

Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (20.19). Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющие органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает: установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности и др.

Состав рассматриваемого правонарушения формальный. Субъектом является физическое лицо. Субъективная сторона характеризуется, как правило, умышленной формой вины.

Самовольное оставление места отбывания административного ареста (ч. 2 ст. 20.25). Порядок отбывания административного ареста утвержден Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 726. Арестованные содержатся в специальных приемниках ОВД под постоянной охраной.

Объективная сторона правонарушения выражается в самовольном оставлении (побег) места отбывания административного ареста. К ответственности привлекается физическое лицо, отбывающее арест, форма вины – умысел.

6. Правонарушения, посягающие на безопасность транспортных коммуникаций, ядерных объектов.

Блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18). Под транспортными коммуникациями понимаются все виды путей сообщения: железнодорожные, водные пути, автотранспортные магистрали, иные обустроенные пути сообщения (любые дороги, предназначенные для движения автотранспорта, трамвайные пути и т. п.).

Блокирование выражается в действиях, направленных на затруднение либо прекращение движения транспорта – устройство завалов, баррикад, перегораживание путей с помощью людей или автомобилей, недопущение к транспортным коммуникациям обслуживающих их лиц (ремонтных бригад, путевых обходчиков и др.).

Субъектами правонарушения являются физические лица, выступающие в роли организаторов или активных участников подобного блокирования. К организаторам относятся лица, инициировавшие блокирование, руководившие им. Активный участник блокирования определяется в каждом случае отдельно, исходя из его роли в совершении противоправных действий. Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом.

Организация либо проведение несанкционированных публичных мероприятий в непосредственной близости от ядерного объекта (ч. 3 ст. 20.2). Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170 «Об использовании атомной энергии» запрещает проведение несанкционированных публичных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах.

Объективная сторона правонарушения выражается в организации либо проведении несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ, а также в активном участии в таких акциях, если это осложнило выполнение персоналом указанных объектов служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Субъектом правонарушения являются физические лица, выступающие в качестве организаторов или активных участников публичных мероприятий. Субъективная сторона характеризуется, как правило, прямым умыслом.

7. Правонарушения, посягающие на правила осуществления частной охранной, детективной деятельности.

Незаконное осуществление частной охранной, детективной (сыскной) деятельности (ч. 1 и 2 ст. 20.16). Согласно Закону РФ от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», эти виды деятельности могут осуществляться только при наличии специального разрешения (лицензии) ОВД.

Субъектами правонарушения являются физические, должностные или юридические лица, осуществляющие частную детективную, охранную (сыскную) деятельность. Субъективная сторона выражается в форме умысла.

Осуществление негосударственными образовательными учреждениями подготовки кадров для частной детективной или охранной деятельности без специальной лицензии (ч. 3 ст. 20.16). Негосударственные образовательные учреждения могут осуществлять подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, при наличии соответствующей лицензии Министерства образования РФ.

Субъектом правонарушения является руководитель негосударственного образовательного учреждения. Субъективная сторона – умысел.

Оказание частных детективных или охранных услуг с нарушением закона (ч. 4. ст. 20.16). Частная детективная и охранный деятельность осуществляется для сыска и охраны. *Детективная деятельность* включает в себя: сбор сведений по гражданским делам, изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров, установление обстоятельств недобросовестной конкуренции, поиск без вести пропавших граждан, поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества и т. д. *Охранный деятельность* заключается в предоставлении услуг по защите жизни и здоровья граждан, охране объектов или имущества, обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий, обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов и т. д.

Объективная сторона правонарушения выражается в оказании частных детективных или охранных услуг, не предусмотренных законом, либо с нарушением установленных требований. В роли субъектов выступают частные детективы (охранники), руководители частных детективных или охранных организаций. Субъективная сторона – умысел или неосторожность.

§ 3. Компетенция ОВД по применению административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность

ОВД обладают широкими полномочиями по применению административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3, ст. 23.3 КоАП РФ должностные лица ОВД вправе составлять протоколы практически по всем статьям гл. 20 КоАП РФ¹ и рассматривать некоторые из них. Приказ МВД России от 2 июня 2005 г. № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» конкретизирует, кто именно из числа должностных лиц ОВД и по каким статьям КоАП РФ вправе составлять протоколы.

В предлагаемой ниже таблице показано, к чьей компетенции относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, о которых шла речь в данной главе.

Если в таблице напротив одного и того же правонарушения указано сразу два субъекта его рассмотрения – это означает, что правонарушение рассматривается ОВД (полицией), однако оно может быть рассмотрено и судьей в тех случаях, если должностное лицо ОВД (полиции), согласно ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ, передает дело о таком правонарушении на рассмотрение судьи².

При совершении правонарушения (гл. 20 КоАП РФ) несовершеннолетним (лицом, не достигшим возраста 18 лет) – дело может рассматриваться только комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (КПДН)³.

¹ Из 29 статей 20-й главы КоАП РФ должностные лица ОВД не вправе составлять протоколы только по ч. 1, 2, 3, 4, 5 ст. 20.4 – Нарушение требований пожарной безопасности, ст. 20.7 – Нарушение правил гражданской обороны, ст. 20.26 – Самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора, ст. 20.27 – Нарушение правового режима контртеррористической операции.

² Правонарушения, предусмотренные гл. 20 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями.

³ Ст. 23.2 КоАП РФ.

Административные правонарушения, протоколы о которых уполномочены составлять должностные лица ОВД (полиции)	Субъекты, уполномоченные рассматривать правонарушения	
Мелкое хулиганство (ст. 20.1)	ОВД (полиция)	Судьи
Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств, психотропных, одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20)	ОВД (полиция)	
Появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21)	ОВД (полиция)	Судьи
Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.22)	КПДН	
Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ч. 1 и 2 ст. 20.2)		Судья
Неуплата административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25)		Судьи
Несанкционированное перекрытие проездов к зданиям и сооружениям, установленных для пожарных машин и техники (ч. 6 ст. 20.4)		Судьи
Нарушение правил производства, продажи, хранения или учета оружия и патронов к нему юридическими лицами (ч. 1 ст. 20.8)	ОВД (полиция)	
Нарушение гражданами правил хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему (ч. 2 ст. 20.8)	ОВД (полиция)	Судьи
Нарушение правил коллекционирования или экспонирования оружия и патронов к нему (ч. 3 ст. 20.8)	ОВД (полиция)	Судьи
Установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела ночного видения (ст. 20.9)		Судья
Незаконные изготовление, продажа или передача пневматического оружия (20.10).	ОВД (полиция)	Судьи
Нарушение гражданами сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет (ч. 1 ст. 20.11)	ОВД (полиция)	
Нарушение должностными лицами сроков постановки оружия на учет в органах внутренних дел, продления (перерегистрации) разрешений (открытых лицензий) на его хранение и ношение (ч. 2 ст. 20.11)	ОВД (полиция)	
Пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему (ст. 20.12).		Судьи
Стрельба из оружия в не отведенных для этого местах (ст. 20.13)	ОВД (полиция)	Судьи
Нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5).		Судьи

Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6)		Судьи
Производство и распространение экстремистских материалов (ст. 20.29).		Судьи
Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3)		Судьи
Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также участие в такой деятельности (ст. 20.28)		Судьи
Нарушение пропускного режима охраняемого объекта (20.17).	ОВД (полиция)	
Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (20.19).		Судьи
Самовольное оставление места отбывания административного ареста (ч. 2 ст. 20.25)		Судьи
Блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18)		Судьи
Организация либо проведение несанкционированных публичных мероприятий в непосредственной близости от ядерного объекта (ч. 3 ст. 20.2).		Судьи
Незаконное осуществление частной охранной, детективной (сыскной) деятельности (ч. 1 и 2 ст. 20.16)	ОВД (полиция)	
Осуществление негосударственными образовательными учреждениями подготовки кадров для частной детективной или охранной деятельности без специальной лицензии (ч. 3 ст. 20.16).	ОВД (полиция)	
Оказание частных детективных или охранных услуг с нарушением закона (ч. 4. ст. 20.16).	ОВД (полиция)	

Военнослужащие (граждане, призванные на военные сборы), имеющие специальные звания сотрудники ОВД, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов, совершившие правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, подлежат не административной, а дисциплинарной ответственности в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими прохождение службы указанными лицами.

Глава 24. Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

§ 1. Общая характеристика законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

Действующее законодательство об административной ответственности представляет собой двухуровневую систему административно-деликтных норм на федеральном и региональном уровнях. Региональный уровень представлен законами субъектов РФ об административных правонарушениях, которые принимаются в соответствии с КоАП РФ.

Принятие и введение в действие КоАП РФ 2001 года послужило импульсом для активного правотворческого процесса субъектов РФ по совершенствованию регионального законодательства об административной ответственности. При этом, начиная с 2006 года, началось обновление уже ранее принятых (начиная с 2002 г.) региональных законов об административной ответственности путем принятия в субъекте РФ нового комплексного закона взамен действующего, либо принятия нового комплексного закона взамен ряда действовавших ранее тематических законов об административных правонарушениях.

В настоящее время в субъектах РФ завершается процесс региональной кодификации норм об административной ответственности. В подавляющем большинстве субъектов РФ принят единый комплексный закон субъекта РФ об административных правонарушениях, который объединяет все материально-правовые и административно-процессуальные нормы об административной ответственности данного субъекта РФ¹. В ряде субъектов РФ комплексные законы названы кодексами (к примеру, в г. Москва, Республике Татарстан, Хабаровском крае, Волгоградской, Калининградской областях).

Условием легитимности региональных законов является их издание в соответствии с КоАП РФ и в пределах компетенции субъектов РФ.

Содержание региональных законов и их структура обусловлены предметами ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 1.3.1

¹ Такие законы пока не приняты в четырех субъектах Российской Федерации: Республике Бурятия, Северной Осетии – Алании, Ингушетии, Иркутской области.

КоАП РФ¹ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится:

«1) установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

7) регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с настоящим Кодексом».

Устанавливая административную ответственность, субъекты РФ реализуют предоставленные им п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ право на нормативное регулирование относящихся к совместному ведению их и федерального центра вопросов в области административного и административно-процессуального законодательства и исключительного ведения субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ), в том числе по вопросам местного самоуправления. Принятие соответствующих законов призвано обеспечить неотвратимость административной ответственности граждан, должностных и юридических лиц за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

¹ Статья 1.3.1 введена Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ.

С учетом этих требований сформировано региональное законодательство об административных правонарушениях.

Содержание комплексных региональных законов строится по схеме КоАП РФ: 1) общие положения, 2) особенная часть, 3) компетенционные нормы о подведомственности дел об административных правонарушениях, 4) заключительные (переходные) положения.

В общих положениях раскрывается предмет регулирования, основные понятия, используемые в законе, полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, порядок зачисления административных штрафов.

Особенная часть включает виды составов административных правонарушений, сгруппированные по родовому объекту посягательства, и санкции за их совершение.

Компетенционные нормы о подведомственности дел об административных правонарушениях раскрывают полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях и полномочия мировых судей, коллегиальных органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законом субъекта РФ.

Заключительные (переходные) положения определяют порядок вступления данного закона в силу, перечень утрачивающих силу нормативных правовых актов и изменения, вносимые в действующее законодательство субъекта РФ в связи с принятием данного закона.

Указанные выше составляющие законов субъектов РФ об административных правонарушениях, раскрывающие их содержание, определяют структуру данных законов. Они (эти составляющие) именуется разделами, которые включают главы, а главы, в свою очередь, состоят из статей.

Статьи могут состоять из нескольких частей. Вместе с тем в законах наблюдается разноречивость в оформлении и наименовании частей: в одних части нумеруются, в некоторых – нет такой нумерации, в отдельных законах части статей называются пунктами и абзацами. Все это не способствует адекватному восприятию и пониманию отдельных нормативных положений.

Законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в п. 4–6 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта РФ.

Административная ответственность, предусматриваемая в законах субъектов РФ, носит усеченный характер не только по видам составов административных правонарушений, но и по набору санкций. У регионального законодателя здесь выбор не велик, он вправе предусматривать в своих законах только два вида административных наказаний – предупреждение и административный штраф.

§ 2. Виды административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

Особенная часть региональных законов об административных правонарушениях структурирована на главы, в которых административные правонарушения объединены в зависимости от родового объекта противоправного посягательства.

В ряде случаев административные правонарушения объединены в рамках отдельных глав, которые соответствуют названиям отдельных глав особенной части КоАП РФ. К примеру, административные правонарушения: 1) посягающие на права граждан и здоровье населения; 2) посягающие на общественный порядок и общественную безопасность; 3) в области охраны окружающей среды и природопользования; 4) в области охраны собственности; 5) в области землепользования; 6) на транспорте; 7) в области предпринимательской деятельности; 8) посягающие на институты государственной власти; 9) против порядка управления.

В названиях отдельных глав отражена специфика регионального законодательства. В зависимости от объекта противоправного посягательства в них объединены административные правонарушения: 1) в области благоустройства; 2) в жилищной сфере; 3) в области охраны и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального и местного (муниципального) значения; 4) посягающие на институты местного самоуправления; 5) в области торговли; 6) в области дорожной деятельности, пользования областными автомобильными дорогами и деятельности в придорожной зоне; 7) в области автомобильных пассажирских перевозок

на межмуниципальных и муниципальных маршрутах регулярного сообщения; 8) в области обращения с животными; 9) связанные со сбытом крепких спиртных напитков домашней выработки; 10) посягающие на общественную нравственность.

Региональные законы, в которых выделена глава «Административные правонарушения, посягающие на права граждан и здоровье населения», к числу таких правонарушений, к примеру, относят: 1) неправомерный отказ, уклонение от рассмотрения либо нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан; 2) нарушение прав граждан на получение общего образования; 3) нарушение порядка льготного обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения; 4) нарушение правил в области погребения и похоронного дела. Субъектами данных правонарушений являются юридические лица.

Нормативно-правовая регламентация в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности по региональным законам об административных правонарушениях представлена самыми различными административно наказуемыми деяниями. Они дополняют установленные КоАП РФ запреты и предписания, нарушение которых влечет административную ответственность.

К числу административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, практически все субъекты РФ относят «Нарушение тишины и покоя граждан в ночное время».

Ночным временем в одних субъектах Российской Федерации (например, г. Москва) считается период с 22.00 до 6.00 часов; в других (например, Санкт-Петербург) – период с 23.00 до 7.00 часов.

К примеру, закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» от 31 мая 2010 года № 273-70 (в ред. от 16.07.10) к административно наказуемым действиям, которые повлекли нарушение тишины и покоя граждан в ночное время на защищаемых объектах, относит:

- использование телевизоров, радиоприемников, магнитофонов, других звуковоспроизводящих устройств, а также устройств звукоусиления, в том числе установленных на транспортных средствах, временных (некапитальных) объектах потребительского рынка;
- крики, свист, пение и игру на музыкальных инструментах,
- использование пиротехнических средств (петард, ракетниц и других);

- производство ремонтных, разгрузочно-погрузочных работ,
- производство строительных работ.

Административная ответственность в указанных случаях не распространяется:

1) на действия юридических лиц и граждан, которые направлены на предотвращение правонарушений, предотвращение и ликвидацию последствий аварий, стихийных бедствий, иных чрезвычайных ситуаций, проведение неотложных работ, связанных с обеспечением личной и общественной безопасности граждан в соответствии с законодательством РФ;

2) на действия юридических лиц и граждан при отправлении ими религиозных культов в рамках канонических требований соответствующих конфессий, а также при проведении в установленном действующим законодательством порядке культурно-массовых и спортивных мероприятий;

3) на использование пиротехнических средств (петард, ракетниц и других) в период с 23 часов 31 декабря до 4 часов 1 января календарного года.

К защищаемым объектам в Санкт-Петербурге относятся «помещения больниц, диспансеров, санаториев, домов отдыха, пансионатов, детских садов, домов-интернатов для детей, престарелых и инвалидов, квартиры многоквартирных домов, номера гостиниц и жилые помещения общежитий; подъезды, кабины лифтов, лестничные клетки и другие места общего пользования жилых домов, больниц и санаториев, диспансеров, домов отдыха, пансионатов, гостиниц и общежитий, домов-интернатов для детей, престарелых и инвалидов; территории, на которых расположены больницы и санатории, диспансеры, дома отдыха, пансионаты, детские сады, дома-интернаты для детей, престарелых и инвалидов, гостиницы и общежития, придомовые территории, детские и спортивные площадки на территории микрорайонов и групп жилых домов».

Субъектом данного административного правонарушения могут быть граждане, юридические лица, в ряде случаев – должностные лица.

В дополнение к КоАП РФ, предусматривающему административную ответственность за мелкое хулиганство, включающее оскорбительное приставание к гражданам, региональным законодательством предусмотрена административная ответственность за иные виды приставания (например, по ст. а именно, за «назойливое приставание»).

ние к гражданам в общественных местах с целью купли-продажи, обмена или приобретения иным способом денег, иного имущества, а также с целью гадания, попрошайничества, оказания услуг сексуального характера или навязывание иных услуг на улицах населенных пунктов и в других общественных местах»¹, либо за «Нарушение общественного порядка, выразившееся в приставании к гражданам с целью выпрашивания у них денег или материальных ценностей»².

По региональному законодательству об административной ответственности административно наказуемыми и посягающими на общественный порядок являются:

– семейно-бытовое дебоширство (т. е. буйство, скандал, устраивание беспорядка, которые сопровождаются шумом и нарушают покой семьи)³, либо бытовое дебоширство (т. е. нарушение установленных законодательством правил поведения в семье либо унижение чести и достоинства совместно проживающего лица (лиц), выражающееся в создании конфликтной ситуации и сопровождающееся громкими криками, либо бранью, либо оскорблениями)⁴;

– организация и проведение азартных игр в общественных местах, а также участие в них⁵;

– нарушение установленного порядка организации и проведения массовых мероприятий; нарушение правил поведения при посещении массовых мероприятий⁶;

– нарушение установленного режима работы предприятий, учреждений, организаций (предприятий общественного питания, сферы услуг, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, магазинов, рынков, центров отдыха, спортивных сооружений и учрежде-

¹ Ст. 3.15 Кодекса об административных правонарушениях Томской обл. (от 26.12.08 №295-ОЗ).

² П. 7 ст. 11 закона Владимирской обл. «Об административных правонарушениях во Владимирской области» (от 14.02.03 № 1-ОЗ).

³ Ст. 19 закона Чувашской Республики «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике» (от 23.07.03 № 22).

⁴ Ст. 3.12 закона Кировской обл. «Об административной ответственности в Кировской области» (от 4.12.07 № 200-ЗО).

⁵ Статья 3.8 Закона Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области».

⁶ Статьи 3.1, 3.2 Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (ред. от 23.06.2010).

ний культуры, воспрепятствование производственно-хозяйственной и организационной деятельности работников указанных организаций)¹;

– неисполнение должностными лицами органов и учреждений системы профилактики правонарушений должностных обязанностей по осуществлению полномочий и функций по профилактике правонарушений².

Кроме того, Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях³ предусматривает административную ответственность за:

– пристаивание к гражданам (на улицах и в иных общественных местах) с целью гадания, попрошайничества или навязывания религиозных убеждений (ст.10);

– срыв и порча печатной продукции, несанкционированное нанесение надписей (в частности, несанкционированное нанесение надписей, рисунков, вывешивание объявлений, афиш, плакатов, иной печатной продукции на зданиях, строениях, сооружениях, в транспорте и на иных объектах, в том числе нанесение непристойных надписей, под которыми понимаются надписи, содержащие нецензурные слова, а равно изображения, оскорбляющие человеческое достоинство и общественную нравственность) (ст. 11);

– выбрасывание различных предметов с балконов, крыш и из окон зданий, строений, сооружений и транспорта (ст. 13);

– торговля в неустановленных местах (ст. 7).

В свою очередь, Кодекс Томской области об административных правонарушениях, регламентируя общественные отношения в области охраны общественного порядка, предусматривает административную ответственность за:

– гадание в общественных местах (ст. 3.22),

– игру в карты или иные азартные игры в общественных местах (ст. 3.16);

– приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки (ст. 3.25); изготовление или хранение в целях сбыта устройств

¹ Ст. 3.2 закона Кировской обл. «Об административной ответственности в Кировской области» (от 4.12.07 № 200-30).

² Ст. 6 закона С.-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (от 31.05.10 №273-70, в ред. от 16.07.10).

³ Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях (от 31.05.07, с изм. от 20.07.09).

и приспособлений для производства крепких спиртных напитков домашней выработки (3.24); изготовление или хранение без цели сбыта крепких спиртных напитков домашней выработки (ст. 3.26);

– загрязнение одежды и личного имущества пешеходов (находящихся на остановочных площадках, пешеходных переходах, тротуарах, совершенное по неосторожности и возникшее в результате движения транспортных средств по мокрым и грязным дорогам) (ст. 3.27);

– пребывание со слабоалкогольными напитками или пивом в общественных местах, имеющих досугово-развлекательную и (или) социальную значимость (ст. 3.29).

Законом Забайкальского края «Об административных правонарушениях» от 2 июля 2009 года №198-ЗЗК в отношении граждан установлена ответственность за «распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, лицами, достигшими возраста 16 лет, на площадях, в парках, скверах, на придомовой территории, в местах общего пользования многоквартирных жилых домов и в других общественных местах, за исключением общественных мест, перечисленных в статье 20.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ст. 15).

В отдельных случаях объективная сторона административного правонарушения формулируется в самом общем виде. К примеру, в Челябинской области предусмотрена административная ответственность за «нарушение общественного порядка», а именно, за «совершение действий, нарушающих общественный порядок на территории Челябинской области»¹. Перечень действий, который охватывается объективной стороной данного административного правонарушения, в законе не раскрывается.

С субъективной стороны административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, совершаются в форме прямого умысла.

К административным правонарушениям, посягающим на общественную и личную безопасность, относятся:

– в соответствии с законом Ульяновской области – нарушение гражданами принятых мер по недопущению бесконтрольного доступа в подвалы, лифтовые и иные шахты, на чердаки, технические этажи,

¹ Ст. 13 закона Челябинской обл. «Об административных правонарушениях в Челябинской области» от 27.05.10 №584-ЗО (в ред. от 24.06.10).

крыши зданий, строений, сооружений (ст. 1); непринятие мер по недопущению бесконтрольного доступа в подвалы, лифтовые и иные шахты, на чердаки, технические этажи, крыши зданий, строений, сооружений (ст. 2);

– в соответствии с законом Томской области – купание на водных объектах в состоянии алкогольного опьянения (ст. 3.7); купание в запрещенных местах (ст. 3.14);

– в соответствии с законом Мурманской области «Об административных правонарушениях» от 6 июня 2003 года № 401-01-ЗМО (в ред. от 12.02.2009) – непринятие мер к удалению с крыш снежных и ледяных глыб (ст. 8);

– в соответствии с законом Владимирской области «Об административных правонарушениях во Владимирской области» от 14 февраля 2003 года № 11ОЗ – непринятие оперативных мер по устранению аварий и последствий стихийных бедствий, повлекших повреждение коммуникаций, обеспечивающих жизнедеятельность населения и промышленных предприятий (п. 5 ст. 11);

– в соответствии с законом Республики Мордовия «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» от 12 июля 2002 года № 25-З, необеспечение владельцами собак безопасности для окружающих людей (ст. 10);

– в соответствии с законом Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» от 4 июля 2002 года № 35, нарушение требований к использованию пиротехнических изделий, предусмотренных законодательством субъекта Российской Федерации (ст. 6.15).

К числу административных правонарушений, посягающих на общественную нравственность, относятся: нарушение требований о возрастных ограничениях (в частности, продажа лицам, не достигшим 16-ти лет, продукции эротического характера)¹, распространение продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до достижения им возраста 18-ти лет, с нарушением установленных законом субъекта РФ нормативов²; попустительство нахождению несовер-

¹ Ст. 1.4 закона Красноярского края от 2.10.08 № 7-2161 «Об административных правонарушениях».

² Ст. 7 закона С. -Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

шеннолетних в игорных заведениях¹, нарушение возрастных ограничений при демонстрации аудиовизуальных произведений, размещение объявлений об оказании сексуальных услуг²; оскорбление общественной нравственности (отправление естественных надобностей в общественных местах, подъездах жилых домов и иных, не отведенных для этого местах, а также совершение иных действий, оскорбляющих общественную нравственность)³.

Субъектами большинства административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественную нравственность, являются граждане, в ряде случаев – должностные или юридические лица.

С субъективной стороны административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность и общественную нравственность, в подавляющем большинстве совершаются в форме умысла.

Даже краткий обзор регионального административно-деликтного законодательства свидетельствует об индивидуальном подходе региональных законодателей к регламентации общественных отношений в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. К примеру, такие деяния, как изготовление или хранение без цели сбыта, либо приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки, игра в карты или иные азартные игры в общественных местах, если они совершаются на территории Томской области, то они наказуемы, если на территории Санкт-Петербурга, то нет. Законодатель Архангельской области в целях обеспечения общественной безопасности установил административную ответственность, в том числе, за «нарушение законодательства Архангельской области в области пчеловодства».

Особое место в региональных законах об административных правонарушениях посвящено регулированию и защите правоотношений в сфере *благоустройства*. Благоустройство как объект противоправного посягательства в названиях глав КоАП РФ не используется.

¹ Ст. 2.6 закона Ростовской области «Об административных правонарушениях» от 25.10.02 №273-ЗС.

² Ст. 25 закона Чувашской Республики «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике».

³ Ст. 29 закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» от 10.07.02 № 46-ЗС.

Понятие благоустройства раскрывается только законе Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге». В частности, в ст. 2 благоустройство определяется как «состояние среды жизнедеятельности населения на территории Санкт-Петербурга, оцениваемое с точки зрения ее потребительских качеств, а также деятельность по поддержанию и повышению потребительских качеств городской среды». В данной статье приводится также исчерпывающий перечень объектов благоустройства.

Глава 4 указанного закона включает 26 статей, предусматривающих различные административные правонарушения в области благоустройства, а именно:

– нарушение правил производства земляных, строительных и ремонтных работ (ст. 14); самовольный демонтаж, разрушение, установка или перемещение объекта благоустройства (ст. 16); самовольное переоборудование фасада здания, строения, ограждения и их элементов (ст. 18); нарушение наружного оформления фасада здания, строения, ограждения и их элементов (ст. 19); содержание объекта благоустройства в неисправном или загрязненном состоянии (ст. 21); загрязнение территории Санкт-Петербурга, объектов благоустройства (ст. 22); нарушение сроков и порядка проведения работ по уборке территории Санкт-Петербурга, объектов благоустройства (ст. 23); нарушение сроков и порядка вывоза мусора, отходов производства и потребления, правил их перевозки (ст. 25); сброс или сжигание мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест (ст. 28); хранение разукomплектованного транспортного средства вне специально отведенного для этого места (ст. 30); нарушение правил охраны и использования парков, садов, скверов, бульваров, детских и спортивных площадок (ст. 31); размещение транспортных средств на газонах, территории парков, садов, скверов, бульваров, детских и спортивных площадок (ст. 32); нарушение установленных сроков и порядка содержания и эксплуатации устройств наружного освещения (ст. 35). Субъектами перечисленных правонарушений являются граждане, должностные лица, юридические лица;

– нарушение должностным лицом установленного порядка выдачи или закрытия разрешения на сооружение, ремонт или размещение объекта благоустройства (ст. 12);

– непринятие владельцем животного мер по уборке территории Санкт-Петербурга от загрязнения экскрементами животного (ст. 33).

К административным правонарушениям в области благоустройства законодатели Санкт-Петербурга отнесли нарушение правил содержания собак (ст. 34), в том числе натравливание (понуждение к нападению) собак на людей и животных, выгул собак гражданами (владельцами либо лицами, осуществляющими выгул собак), находящимися в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения. Очевидно, что объектом таких противоправных действий являются общественные отношения в сфере общественной безопасности.

В Забайкальском крае граждане, должностные и юридические лица привлекаются к административной ответственности за выбрасывание мусора, иных предметов на улицах населенных пунктов, в парках, скверах, на площадях, бульварах, тротуарах, набережных, пляжах, на территориях спортивных комплексов, в границах придомовых территорий и иных местах не в предназначенные для этого контейнеры, бункеры-накопители, урны либо с балконов, из окон жилых домов, иных помещений, а также из транспортных средств.

Должностные лица в Волгоградской области несут административную ответственность за отсутствие указателей улиц (переулков, площадей), номерных знаков домов, подъездов, а граждане – за их повреждение или уничтожение.

Чтобы иметь общее представление об административных правонарушениях, установленных законодательством субъектов РФ, на примере законов некоторых из них приведем перечень административных правонарушений, сгруппированных в зависимости от объекта противоправного посягательства. К их числу относятся следующие административные правонарушения:

в области охраны окружающей среды и природопользования:

– нарушение экологических требований при эксплуатации очистных сооружений и сетей ливневой канализации; сброс или размещение снега вне специально отведенных мест хранения и удаления; пролив бетона (бетонного раствора, бетонных смесей) либо просыпание сыпучих материалов во время их транспортировки; невыполнение требований по проведению компенсационного озеленения; нарушение правил создания и содержания зеленых насаждений; повреждение зеленых насаждений; незаконное уничтожение зеленых насаждений; невыполнение условий порубочного билета; размещение транспортных средств на территории, занятой зелеными насаждения-

ми, нарушение экологических требований по обустройству мест временного хранения отходов (г. Москва);

– мойка транспортных средств в неотведенных для этого местах (Алтайский край);

– уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу субъекта РФ (Астраханская обл.);

– нарушение требований, установленных областным законом «О регулировании отдельных отношений в сфере оборота древесины на территории Архангельской обл.»;

в области охраны собственности:

– нарушение требований к сохранению и использованию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регионального значения (ст. 4.3 областного закона Архангельской области «Об административных правонарушениях» от 3 июня 2003 года № 172-22-оз);

на транспорте:

– нарушение порядка оплаты пассажиром проезда, провоза багажа и ручной клади на автомобильном транспорте общего пользования (ст. 5.1 областного закона Архангельской области 3 июня 2003 года № 172-22-оз);

– должностные или юридические лица привлекаются к ответственности за нарушение утвержденного маршрута или графика движения на маршрутах общего пользования; нарушение порядка организации транспортного обслуживания населения; перевозку пассажиров по маршрутам общего пользования с нарушением требований к оборудованию отличительными знаками и информационному обеспечению автобуса (Архангельская обл.);

– нарушение правил пользования метрополитеном (г. Москва, Санкт-Петербург);

– невыдача проездных билетов пассажирам автобусов городского и пригородного сообщения, маршрутных такси независимо от форм собственности водителями или другими лицами, ответственными за выдачу проездных билетов (Белгородская область);

– провоз домашних животных и птиц без оплаты, а также с нарушением установленных правил на городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования (Владимирская область);

– провоз опасных веществ и предметов либо запрещенного к провозу багажа в наземном городском транспорте общего пользования (г. Москва);

в области предпринимательской деятельности:

– продажа товаров в неустановленных местах (Кемеровская обл., Санкт-Петербург);

– торговля гражданами спиртосодержащей продукцией (Архангельская обл.);

– нарушение правил организации мелкорозничной торговли (Еврейская авт. обл.);

– обман потребителей гражданами (под гражданами здесь следует понимать физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей в сфере торговли (услуг), не являющихся должностными лицами и не состоящих в трудовых отношениях с организациями, осуществляющими реализацию товаров, выполняющими работы либо оказывающими услуги населению) (Алтайский край);

посягающие на институты государственной и муниципальной власти:

– воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ; нарушение порядка официального использования официальных символов субъекта РФ; нарушение порядка официального использования официальных символов муниципальных образований; невыполнение законных требований депутата законодательного органа субъекта РФ (Архангельская обл.);

– незаконное ношение наград и иных знаков отличия, знаков отличия субъекта РФ, учрежденных органами местного самоуправления (Астраханская обл.);

– незаконное изготовление наград субъекта РФ, муниципального образования (Белгородская обл.);

– невыполнение законных требований депутата представительного органа муниципального образования, создание препятствий в осуществлении его законной деятельности; неисполнение муниципальных правовых актов (Брянская обл.);

– воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или члена муниципальной казачьей дружины (Волгоградская обл.);

против порядка управления:

– неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) за исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей; непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (Костромская обл.);

– нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы государственной власти Белгородской области, к их должностным лицам (Белгородская обл.);

в жилищной сфере:

– нарушение правил проведения шумных ремонтных работ в многоквартирном доме; порча и использование не по назначению общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (к примеру, «порча» путем загрязнения, самовольного нанесения надписей и графических изображений, повреждения, приведения в неисправное состояние). Субъектами перечисленных правонарушений являются граждане, должностные лица, юридические лица (Санкт-Петербург).

Сведения о субъектах указанных административных правонарушений содержатся либо в диспозиции правовой нормы, закрепляющей признаки объективной стороны административного правонарушения, либо в санкции данной нормы.

С субъективной стороны подавляющее большинство административных правонарушений совершаются в форме умысла.

§ 3. Компетенция должностных лиц органов внутренних дел по применению законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях

Органам внутренних дел отводится значительная роль в реализации регионального законодательства об административной ответственности. Эта роль определяется объемом полномочий, которыми наделяются должностные лица органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

Согласно п. 6 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится «определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации». В законах субъектов РФ об административных правонарушениях можно встретить различные варианты закрепления полномочий должностных лиц органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях.

С точки зрения предметной подведомственности можно выделить два подхода к закреплению объема полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Согласно первому – должностные лица органов внутренних дел наделяются правом составлять протоколы по всем административным правонарушениям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации.

Так, в ч. 1 ст. 1.9 областного закона Ленинградской области «Об административных правонарушениях» от 2 июля 2003 года № 7-оз (в ред. от 7 июля 2010 г.) прямо сказано, что «Протоколы обо всех административных правонарушениях, предусмотренных настоящим областным законом, уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел». Такой же смысл закреплен в ч. 3 ст. 51 закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», где указывается: «Помимо случаев, предусмотренных в пунктах 1, 2 настоящей статьи, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим законом Санкт-Петербурга, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел».

Согласно второму подходу должностные лица органов внутренних дел (полиции) наделяются правом составлять протоколы не по всем, а только по отдельным видам административных правонарушений, предусмотренных законом субъекта РФ. Таких субъектов большинство. Отметим, что характеристика видов административных правонарушений, установленных законами субъектов РФ, дана в предыдущем параграфе с учетом предметной подведомственности должностных лиц органов внутренних дел (полиции). В приведенный выше обзор вошли только те административные правонарушения, предусмотренные законом конкретного субъекта РФ, по которым

должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административном правонарушении.

Как правило, в законах субъектов РФ определяется общая предметная подведомственность должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях.

В отдельных законах этой субъектов РФ об этой категории в отношении должностных лиц органов внутренних дел (полиции) определена не только предметная, но и должностная подведомственность по составлению протоколов об административных правонарушениях (Архангельская обл., Краснодарский кр.).

В субъектах РФ, где такая должностная подведомственность в законе отсутствует, она должна определяться органами исполнительной власти субъекта РФ.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится «определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса». Напомним, что в соответствии с данной нормой дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- 1) мировыми судьями;
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ;
- 4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

В ряде субъектов РФ полномочиями по рассмотрению отдельных категорий дел об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими законами субъектов РФ, наделяются должностные лица органов внутренних дел (полиции)¹.

В основном же юрисдикционные полномочия выполняют должностные лица органов внутренних дел, входящие в состав коллегии-

¹ К примеру, в г. Москве, Республике Карелия, Забайкальском крае, Ленинградской и Псковской областях.

альных юрисдикционных органов, таких, как административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Сотрудники органов внутренних дел (полиции) должны учитывать имеющиеся особенности регионального законодательства, устанавливающего ответственность за административные правонарушения.

Раздел 6. Законность и дисциплина в государственном управлении

Глава 25. Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

§ 1. Сущность и значение законности и дисциплины в государственном управлении

Законность – атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Она обязательна для всех элементов государственного механизма (государственных органов, государственных организаций, государственных служащих), гражданского общества (общественных, религиозных организаций, независимых газет, неформальных объединений и др.) и для всех граждан¹.

Законность, являясь многогранным явлением, рассматривается с различных сторон – как метод осуществления государственной власти, как политико-правовой режим, как элемент демократии, как социальное состояние, как категория долга, как условия осуществления правопорядка, как основной принцип деятельности государственных органов и должностных лиц². Следует отметить, что в конкретных исторических условиях законность наполняется конкретным содержанием и приобретает соответствующие формы.

Проявляясь в конкретном поведении или в деятельности участников управленческих общественных отношений, законность становится методом их деятельности. Соответственно возникает режим общественной жизни, выражающийся в том, что большинство участников общественных отношений соблюдают и исполняют правовые предписания. Рассмотрение законности как режима ведет к отождествлению ее с таким принятым в государстве порядком, в соответ-

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. – М.: Норма, 2005. – С. 737.

² Теория государства и права : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. - Изд. 3-е, перераб. и доп. – М., 2007. – С. 411.

ствии с которым все правовые акты и организационные действия государственных органов осуществляются исходя из духа и буквы закона. Вместе с тем, представляется, что если закон является неправовым и не отвечает естественным и социально обусловленным правам субъектов, то нет смысла в его безусловном соблюдении.

Соответственно **законность** можно определить как **принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права** государством, его органами, общественными и иными организациями, должностными лицами, гражданами, т.е. всеми без исключения участниками общественных отношений. С законностью теснейшим образом связано такое правовое явление, как правопорядок, т.е. состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на праве и законности.

В юридической литературе ряд авторов рассматривают законность как правозаконность. Так, Д.Н. Бахрах считает: «Правозаконность означает, что в обществе, в котором утверждается современная либеральная цивилизация, воцаряется неуклонное и жесткое господство закона, и в тоже время сам закон – уже не продукт власти, ее произвола и своеволия, а выражение великих ценностей возрожденного естественного права, прежде всего неотъемлемых прав человека, основанных на высоком достоинстве каждой личности»¹.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции России органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию России и законы, а в соответствии с ч. 1 той же статьи законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции страны. *Таким образом, соблюдение Конституции России и законов всеми участниками общественных отношений и соответствие всех иных издаваемых нормативных актов действующему законодательству и составляют сущность законности.*

Административно-правовое содержание законности определяется тем, что данный принцип реализуется в сфере государственного управления, где проявляется, по мнению Д.Н. Бахраха, самая важная сторона законности «как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему разви-

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. – С. 738.

тию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма»¹.

На исполнительной власти лежит задача обеспечить соблюдение юридических норм значительным числом субъектов права. Осуществляя государственное управление, исполнительно-распорядительную деятельность, органы исполнительной власти обеспечивают реализацию основных направлений внутренней и внешней политики государства посредством подзаконного нормотворчества, правоприменительной и правоохранительной деятельности, являются основным звеном, обеспечивающим реализацию действующего законодательства. В управленческих отношениях субъекты исполнительной власти выступают в роли управляющих, т.е. имеющих право в той или иной степени диктовать свою волю, что придает особую значимость соблюдению ими принципа законности. Обеспечение правомерности распорядительных действий таких субъектов является необходимым условием недопущения административного произвола и иных бюрократических извращений².

Именно органы исполнительной власти реализуют наибольший объем государственно-властных полномочий, осуществляя контроль и надзор за законностью в подведомственных им сферах и отраслях государственной деятельности, разрешая споры в сфере административной юрисдикции, рассматривая дела об административных правонарушениях, тем самым обеспечивая законность правовых отношений в установленной сфере деятельности.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Дисциплина, как правовая категория, тесно связана с законностью, но не тождественна ей. Дисциплина играет важную роль в обеспечении организованности и согласованности действий всех участников управленческой деятельности. Являясь важным фактором управления, дисциплина формируется и совершенствуется под воздействием требований правовых норм, закрепленных в законах и подзаконных актах. Из этого вытекает что, с одной стороны, законность и дисциплина являются самостоятельными

¹ Бахрах, Д. Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 354.

² Козлов, Ю. М. Административное право: учебник. – М.: Юристъ, 2005. – С. 533-534.

ми категориями, с другой – они находятся в неразрывной связи, взаимодействуют друг с другом. Их взаимосвязь заключается в том, что **законность служит основой дисциплины**, поскольку одним из требований дисциплины является соблюдение законов и других нормативных актов. Связь законности и дисциплины проявляется также и в том, что используемые государством юридические средства укрепления и обеспечения законности одновременно являются средствами укрепления и дисциплины. В свою очередь, без соблюдения дисциплины невозможна и строгая законность.

Родовая общность законности и дисциплины заключается в том, что они придают общественным отношениям состояние упорядоченности, связанной с нормированностью поведения их участников как объективного условия нормального функционирования общества и государства. В связи с этим и законность и дисциплина – это, во-первых, требование правомерности поведения индивидуальных и коллективных субъектов общественных отношений, отражающее свойство права противостоять произволу и дезорганизации, во-вторых – инструменты обеспечения правопорядка.

Содержание дисциплины шире чем «законность», т.к. включает в себя исполнение прав и обязанностей, основанных на требованиях как правовых, так и иных социальных норм (например, норм морали, этики). Законность, в свою очередь, требует соблюдения и исполнения только правовых норм.

Соблюдение дисциплины необходимо в различных сферах общественной жизни. В зависимости от характера регулируемых отношений, особенностей задач и функций определенных социальных коллективов традиционно выделяют два вида социальной дисциплины – общественную и государственную.

Общественная дисциплина необходима для нормального существования общества и государства, а также для функционирования социальных организаций и институтов. Государственная дисциплина – это соблюдение всеми организациями и гражданами установленного государством порядка в сфере реализации функций государственного управления, а также деятельности государственных органов, предприятий, организаций, учреждений. Государство посредством установления государственной дисциплины стремится к достижению общественной стабильности, созданию необходимых условий для нормального развития и жизнедеятельности во всех сферах: социальной, правовой, экономической, культурной.

По функциональному признаку выделяют дисциплину *исполнительскую, трудовую, технологическую, финансовую, бухгалтерскую, штатную, учетную* и иные виды. По отраслевому критерию можно выделить такие виды государственной дисциплины, как *производственная, учебная, воинская, служебная* и другие ее виды в соответствующих отраслях и сферах государственной деятельности.

Существующая в государственных органах и учреждениях служебная дисциплина направлена на обеспечение четкой и слаженной работы служащих государственного аппарата, требует от каждого из них уяснения своих служебных функций и должностных обязанностей, ответственности в соответствии с занимаемой должностью. Так, служебная дисциплина в полиции предполагает обязательное для всех сотрудников полиции соблюдение порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав¹.

Соблюдение законности и дисциплины составляет главное условие эффективности управления. Нарушение законности и дисциплины наносит ущерб государству и обществу. Злоупотребление властью, служебным положением и совершение иных противоправных действий влекут для субъекта управления установленную законом ответственность.

§ 2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

Обеспечивать законность – значит пресекать малейшие нарушения закона, предупреждать их, принимать меры к ликвидации причин, их порождающих, восстанавливать нарушенные права и законные интересы граждан и организаций, наказывать виновных, создавать атмосферу неотвратимости ответственности, воспитывать работников аппарата управления в духе строжайшего соблюдения целей и буквы закона.

В целях обеспечения реального осуществления законности в деятельности всех государственных органов, их служащих, общественных организаций и граждан государство юридически закрепляет ее условия (гарантии), к числу которых относятся экономические, политические, правовые и организационные гарантии.

¹ Ч. 1 ст. 39 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Экономические гарантии предполагают развитость экономики, устойчивую финансовую и денежную систему, высокий прожиточный уровень населения. Политические гарантии предусматривают режим демократии и гласность, многопартийность, идеологическое разнообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом РФ. Организационные гарантии заключаются в деятельности определенных органов и должностных лиц, имеющих целью охрану законности. Правовые (юридические) гарантии законности обуславливают наличие качественных законов, создание не только эффективного механизма восстановления нарушенных правовых норм, но и такого порядка применения норм, который максимально предупреждал бы возможность нарушений.

Перейдем к рассмотрению основных способов обеспечения законности и дисциплины в сфере государственного управления, под которыми понимаются правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы, используемые полномочными субъектами в процессе поддержания и укрепления законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. В зависимости от содержания, юридических последствий и субъектов в государственном управлении различают следующие способы обеспечения законности:

- 1) контроль (государственный и общественный);
- 2) прокурорский и административный надзор;
- 3) обжалование незаконных действий (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Обобщенно контроль – это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров. Верна точка зрения Г.А. Туманова, который считает, что контроль не может заключаться только в наблюдении с целью фиксации результатов, в той или иной мере он всегда пополняется управляющими воздействиями со стороны субъекта, осуществляющего контроль¹.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные государственные органы и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятель-

¹ Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел / под общей ред. Г. Г. Зуйкова. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 126.

ности подконтрольных органов и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками:

- между контролирующим и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности;

- объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, и контролирующий вправе вмешиваться административно-хозяйственную деятельность контролируемого;

- контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого;

- в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные правонарушения.

Формами контрольной деятельности могут являться заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверка, экспертиза, наблюдение за действиями контролируемого, изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, рассмотрение жалоб и т.д. Особое значение имеют проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля. Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. *К признакам надзора* относятся следующие:

- он может осуществляться в отношении как неопределенного, так и определенного круга лиц;

- связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора;

- надзорные органы не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения законности, определенных

норм, в т.ч. технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к ответственности;

- надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов либо их структурных подразделений;

- при выявлении соответствующих нарушений законности уполномоченные на то субъекты надзора вправе применять меры административного принуждения.

Различаются два вида надзора: прокурорский и административный.

Определенная роль в обеспечении законности в сфере управления отводится также общественному контролю, а также обращениям граждан.

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства, и, соответственно, осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственного управления и их должностных лиц.

Субъектами такого вида контроля являются общественные объединения граждан (общественные палаты, политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы), а также отдельные граждане. Все эти субъекты выступают от имени ответственности или от себя лично, а не от лица государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера. Для общественного контроля также характерны предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти посредством использования мер общественного воздействия, создание негативного общественного мнения по поводу деятельности должностного лица, в т.ч. посредством доведения соответствующей информации до неопределенного круга лиц.

Общественный контроль, как и государственный, имеет свои правовые и организационные основы. Нормативную основу общественного контроля, в частности, составляют Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принуди-

тельного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

§ 3. Государственный контроль в государственном управлении

Государственный контроль, являясь неотъемлемой функцией государственного управления, направлен на достижение целей управления, решение задач, стоящих перед государством, обществом, личностью.

Основанием для дифференциации государственного контроля на виды является принцип разделения властей, а также разграничение предметов ведения и полномочий органов государства. С учетом этого можно выделить следующие виды государственного контроля: 1) президентский контроль, осуществляемый Президентом РФ и его представителями; 2) парламентский контроль, осуществляемый Федеральным Собранием РФ, его комитетами и комиссиями, отдельными депутатами; 3) контроль органов исполнительной власти – Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти; 4) судебный контроль Конституционного суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов; 5) контроль Уполномоченного по правам человека в РФ, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ; 6) финансовый контроль Министерства финансов РФ и подведомственных ему федеральных служб.

В зависимости от того, *на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка*, различают **контроль предварительный, текущий и последующий**. Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется **внешним**, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы – **внутренним**.

Основными принципами государственного контроля являются законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны.

Президентский контроль. Одним из главных из субъектов государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, несомненно, является Президент Российской Федерации. В соответствии с законодательством Президент РФ не является главой исполнительной власти, однако в сфере организации и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации (т.е. практического осуществления ее функций, компетенции, полномочий) он играет весьма значительную роль.

Президент РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами непосредственно руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации¹. Также Президент РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Контроль в сфере исполнительной власти Президент РФ осуществляет непосредственно и через соответствующие структуры, прежде всего через Администрацию Президента², аппарат Совета Безопасности РФ³, Полномочных представителей Президента РФ в

¹ Ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2010).

² Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ: указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 14.01.2011).

³ Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 (ред. от 6.05.2011).

федеральных округах¹ и Контрольное управление², которым он делегирует часть своих полномочий по контролю.

Президент РФ осуществляет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Им могут быть отменены постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Президент РФ в определенных законодательством случаях вправе приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа), органов исполнительной власти субъектов РФ.

Контрольное управление как подразделение Администрации Президента РФ: организует систематический контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их руководителей; при осуществлении проверки координирует деятельность органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах Российской Федерации; по результатам проверок вносит Президенту предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, а в необходимых случаях направляет в органы прокуратуры, внутренних дел, Федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти материалы о выявленных нарушениях.

Контрольному управлению поручено регулярно проводить проверки хода исполнения поручений Президента РФ органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, вносить представления о привлечении должностных лиц, виновных в несвоевременном или ненадлежащем исполнении либо неисполнении поручений главы государства, к дисциплинарной ответственности, вплоть до отрешения от должности.

Важную роль в осуществлении президентского контроля играют *полномочные представители Президента РФ в федеральных округах*. Полномочный представитель осуществляет свою деятельность по по-

¹ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 7.09.2010).

² Об утверждении положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 (в ред. от 14.01.2011).

ручению Президента РФ в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. Он наделен необходимыми полномочиями для выполнения своих задач: вправе запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от федеральных и региональных органов власти, участвовать в работе органов исполнительной власти региона и др. Посредством института полномочного представительства обеспечивается дополнительное усиление исполнительной власти, контроль в регионах за выполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Указом Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 утверждено Положение об *Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций*, которое призвано: анализировать и обобщать вопросы, которые граждане ставят в письмах и на личном приеме; осуществлять оперативное и периодическое информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти о количестве и характере обращений граждан; готовить на основе анализа и обобщения обращений граждан предложения об устранении причин, порождающих обоснованные жалобы; представлять необходимые материалы в целях освещения в средствах массовой информации итогов обращений граждан.

В связи с ратификацией Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации. Его функции определены Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310.

В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

Контроль органов законодательной (представительной) власти. Данный вид контроля регламентирован Конституцией РФ (ст. ст. 102, 103).

Совет Федерации осуществляет контроль при утверждении указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного

положения, а также за решением Президентом РФ вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации (ст. 102 Конституции).

К числу контрольных полномочий Государственной Думы в сфере исполнительной власти, указанных в ст. 103 Конституции России, относятся: дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. На основании ст. 103 Конституции России Председатель Центрального банка России и Уполномоченный по правам человека в РФ назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой.

Одной из наиболее важных форм контроля за исполнительной властью является рассмотрение и утверждение Федеральным Собранием РФ представляемого Правительством РФ проекта федерального бюджета Российской Федерации, а также *ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации* о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Контрольные полномочия Федерального Собрания выражаются и в том, что назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляются Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания (п. «м» ст. 83 Конституции РФ).

Формой контроля за деятельностью органов исполнительной власти является также запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы Правительству страны, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату РФ, состав и порядок деятельности которой определен Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются не только на государственные органы и учреждения, но и на органы местного самоуправления, на все организации и объединения вне зависимости от видов организационной подчиненности и форм собственности, если они получают, перечис-

ляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют какие-либо официально предоставленные льготы и преимущества.

Счетная палата РФ проводит ревизии, проверки и иные контрольные мероприятия. По результатам проверок Счетная палата направляет проверяемым организациям представления, которые должны быть рассмотрены в определенные сроки с уведомлением Счетной палаты о принятых мерах. В случае выявления признаков преступлений материалы проверки передаются в правоохранительные органы. Счетная палата также вправе давать предписания об устранении выявленных нарушений, предусмотрен механизм их обязательного исполнения и обжалования в судебном порядке.

Статьей 77 Конституции РФ установлено, что субъекты Российской Федерации сами образуют соответствующие органы государственной власти. Эти органы наделены и соответствующими контрольными полномочиями по отношению к органам исполнительной власти. Так, согласно ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О полиции», должностные лица полиции обязаны отчитываться не реже одного раза в год перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Контроль органов исполнительной власти. Функции государственного контроля осуществляют Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ, как высший исполнительный орган государственной власти общей компетенции, наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Согласно ст. 114 Конституции РФ и Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ. Федеральное Правительство в пределах своей компетенции организует исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за исполнением их федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ,

принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства.

Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых непосредственно осуществляет Президент РФ.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Оно направляет в законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предложения этих органов по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и способствует их взаимодействию. Оно разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль. Среди этих органов имеются такие, основной деятельностью которых является именно специализированный контроль, например, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная таможенная служба и др. Большинство федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет контроль по отраслям и сферам своей деятельности.

Особенностью межотраслевого контроля федеральных органов исполнительной власти является то, что он осуществляется за определенными сферами (вопросами) деятельности не подчиненных им органов и должностных лиц. Чаще всего такой контроль касается только определенной функции или отдельной стороны деятельности

подконтрольных органов, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности объектов управления.

Для осуществления межотраслевых контрольных функций создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная инспекция), специальные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД МВД России).

Отраслевой (внутриведомственный) контроль характеризуется осуществлением контрольно-проверочной деятельности в отношении организационно-подчиненных объектов, наличием у субъектов контроля властных полномочий, право контролирующих давать обязательные для исполнения контролируемым указания (распоряжения) и применять в необходимых случаях меры принуждения. При этом все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных) органов, организаций и учреждений, а руководители (администрация) конкретных организаций – внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. Непосредственный руководитель, осуществляющий контроль за подчиненными структурами и лицами по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в оперативную деятельность, наказывать виновных, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин.

Для внутрисистемного контроля характерен такой признак, как властность, которая накладывает на процедуры контроля своеобразный отпечаток и отчасти тормозит его совершенствование с учетом новых современных требований.

В субъектах Российской Федерации контрольными полномочиями наделены их администрация (правительство), а также соответствующие министерства, управления и другие органы исполнительной власти. Объем их полномочий определен федеральным законодательством, конституциями, уставами, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ.

§ 4. Судебный контроль в государственном управлении, его понятие и принципы

Судебная власть – неотъемлемый элемент правового государства. Будучи сильной и независимой, она является гарантом прав

каждого и должна быть в состоянии защитить эти права, кто бы на них ни покушался. Наличие властных полномочий у органов судебной власти дает возможность говорить о возможности судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. **Судебный контроль** осуществляется по предусмотренным законом основаниям в установленных процедурах с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации, законодательства РФ, подзаконных нормативных правовых актов.

Субъектами судебного контроля являются:

- 1) Конституционный Суд РФ;
- 2) суды общей юрисдикции;
- 3) арбитражные суды.

Конституционный Суд РФ разрешает в пределах своей компетенции исключительно вопросы права, устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Суды общей юрисдикции осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным и административным делам. При рассмотрении гражданских дел суд изучает с позиции закона правомерность действий органов исполнительной власти, должностных лиц, издаваемых ими правовых актов, осуществляет тем самым контроль за их деятельностью, выносит решения о восстановлении нарушенных прав граждан. При выявлении случаев нарушения законности в ходе рассмотрения гражданских дел суд вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах (ст. 226 ГПК РФ).

Осуществляя производство по уголовным делам, суд с позиции законности исследует и дает правовую оценку действиям должностных лиц как работников управленческих аппаратов. Если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, то суд вправе вынести частное определение или постановление, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер (ст. 30 УПК РФ).

По делам об административных правонарушениях судья проверяет законность действий органа исполнительной власти по применению в отношении лица мер административного принуждения и применяет одну из возможных мер воздействия (наказания). Судья, рассматривающий дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вправе внести в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий (ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ).

Суд также рассматривает жалобы на постановления органов и должностных лиц о наложении административного наказания, на действия (бездействие) органов исполнительной власти, их должностных лиц, в результате которых нарушены права и свободы граждан и организаций.

Также следует сказать и о судебном контроле за нормотворческой деятельностью органов исполнительной власти. Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (ч. 2 ст. 253 ГПК РФ).

Арбитражные суды осуществляют контроль за деятельностью органов исполнительной власти на основе Федерального конституционного закона от 26 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Основными задачами арбитражных судов

в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражным судам предоставлены полномочия по разрешению споров, вытекающих из гражданско-правовых отношений (экономические споры) и из правоотношений в сфере управления. Например, споры о признании недействительными индивидуальных актов государственных органов, нарушающих экономические права и интересы организаций и индивидуальных предпринимателей, о возмещении убытков, об отказе в государственной регистрации организации или индивидуального предпринимателя, о взыскании государственными органами с организаций и индивидуальных предпринимателей штрафов и денежной задолженности. Порядок рассмотрения этих дел определен Арбитражно-процессуальным кодексом РФ. Содержанием контроля, осуществляемого арбитражными судами, является проверка при разрешении перечисленных дел соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению выявленных правонарушений.

Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями, должностными лицами и гражданами на всей территории страны.

§ 5. Общий надзор прокуратуры

Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹. Систему прокуратуры Российской Федерации

¹ Ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 7.02.2011).

составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Прокурорский надзор – это основной вид деятельности прокуратуры, выражающий ее назначение и сущность, центральная функция среди других функций прокуратуры. Специфичность прокурорского надзора как вида государственной деятельности состоит в том, что он не относится к деятельности какой-то ветви государственной власти, но в то же время имеет признаки каждой из этих ветвей¹.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного со-

¹ Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 7-е изд. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – С. 22.

держания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1991 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» являются:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- соответствие законам правовых актов, издаваемых вышестоящими органами и должностными лицами.

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

К мерам реагирования прокурора на нарушения законности относятся:

1. **Протест.** Протест приносится в орган, организацию или должностному лицу, издавшим незаконный акт, либо в вышестоящий орган и должностному лицу, либо в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее, чем в 10-дневный срок с момента поступления его в соответствующий орган. Ответ по итогам рассмотрения протеста дается прокурору в письменной форме.

2. **Представление.** Направляется в орган, должностному лицу, которые полномочны принимать меры по устранению причин и условий, способствующих нарушению законности. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, и в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений законности, о чем прокурору сообщается письменно.

3. **Постановление** о возбуждении производства по делу об административном правонарушении. Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, которое подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

4. **Предостережение** о недопустимости нарушения закона. В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

§ 6. Административный надзор

Административный надзор – это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специально уполномоченными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

Субъекты административного надзора наделены широкими надведомственными полномочиями. В связи с этим административный надзор, как правило, носит надведомственный характер, распространяется как на государственные, так и негосударственные организации, а также на граждан. Важной особенностью такого надзора является то, что он, как правило, связан с применением мер административного принуждения.

К федеральным органам исполнительной власти, основным видом деятельности которых является административный надзор, относятся федеральные службы – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор); Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор); Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор); Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Росельхознадзор); Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор); Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например, у федеральных таможенной или налоговой служб.

Надзорные функции также осуществляют различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполни-

тельной власти. Это, например, Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России, Инспекция эксплуатации федеральных автомобильных дорог Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Государственная семенная инспекция Российской Федерации при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, Государственная жилищная инспекция при Министерстве регионального развития Российской Федерации, Государственные инспекции труда Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов, инспекции Федеральной налоговой службы.

Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель – обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

Правовые основы организации и осуществления государственного контроля и надзора закреплены Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 04.06.2011) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Действующие нормативные акты¹ закрепляют несколько групп полномочий органов, осуществляющих административный надзор:

1) *Полномочия по предупреждению правонарушений.* Позволяют должностным лицам надзирающих органов беспрепятственно посещать поднадзорные объекты и проводить на них проверки, получать необходимые материалы, сведения, справки, объяснения, заслушивать их руководителей; участвовать в различных комиссиях по приемке в эксплуатацию соответствующих объектов, по расследованию

¹ См., например: О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 07.02.2011); О наркотических средствах и психотропных веществах : федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 06.04.2011); О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки : федеральный закон от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ (ред. от 23.07.2008); О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 28.09.2010); Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ; О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ.

обстоятельств и причин аварий; досматривать транспортные средства и др.

2) *Полномочия по пресечению правонарушений.* Выражаются в применении мер административного пресечения к лицам, совершившим правонарушения, в принудительном прекращении противоправных действий. Органы административного надзора вправе давать обязательные для исполнения предписания о приостановлении работ, ведущихся с нарушением соответствующих норм, правил безопасности, а в случае угрозы жизни людей сами приостанавливают такие работы на основании вынесенного постановления.

3) В ходе *привлечения виновных лиц к административной ответственности* должностные лица органов административного надзора в пределах своей компетенции самостоятельно возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, налагают административные наказания. Те органы административного надзора, которые не наделены правом налагать административные наказания, направляют материалы о правонарушении судьям, органам и должностным лицам, уполномоченным рассматривать соответствующие дела.

В завершение можно отметить, что среди органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), важное место занимают органы внутренних дел и полиция. Наиболее важными направлениями контрольно-надзорной деятельности ОВД (полиции) являются:

- контроль за соблюдением установленных правил в общественных местах;
- контроль в области оборота оружия;
- контроль в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений;
- контроль за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;
- участие в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного

учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

§ 7. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел

Выполнение сложных и ответственных задач, стоящих перед органами внутренних дел, находится в прямой зависимости от уровня соблюдения личным составом при выполнении должностных обязанностей требований законности и служебной дисциплины, которые обеспечивают надлежащую организованность и готовность сотрудников к немедленным и решительным действиям по охране правопорядка, общественной безопасности, борьбе с преступностью, являются залогом повышения авторитета и престижа МВД России среди населения. Законность является основным принципом деятельности полиции¹.

Законность применительно к службе в органах внутренних дел – это точное и неуклонное соблюдение сотрудниками ОВД норм закона и подзаконных нормативных актов, устанавливающих основания и порядок реализации предоставленных им властных полномочий, при осуществлении внешневластной и внутриорганизационной служебной деятельности².

Причинами высокой значимости законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) являются следующие обстоятельства:

1) Органы внутренних дел (полиция) представляют собой самую многочисленную по количеству сотрудников и органов систему охраны прав. Граждане контактируют с ними значительно чаще, чем с прокуратурой, судом и иными правоохранительными органами. В связи с этим объективно существенная часть нарушений прав и сво-

¹ Ст. 6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

² Капустина, И. Ю. Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2009. – С. 9.

бод граждан имеет место именно в деятельности органов внутренних дел.

2) По отношению граждан к полиции определяется отношение граждан в целом к государственной власти, что требует постоянной оценки деятельности сотрудников полиции с позиций законности.

3) Органы внутренних дел (полиция) обладают внушительными властными полномочиями, в том числе и по применению мер административного принуждения и административной ответственности, издают в ходе административной деятельности большое количество актов управления, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций, законность которых должна быть предметом постоянного внимания.

4) Права и обязанности сотрудников органов внутренних дел и полиции не могут быть полностью урегулированы законодательно. Поэтому сотрудники наделены широкими дискретными полномочиями, свободой административного усмотрения, которая позволяет исполнять служебные полномочия наиболее эффективно, но в то же время ставит сложные задачи обеспечения законности и дисциплины.

5) Сотрудники органов внутренних дел обязаны соблюдать режим законности в условиях противодействия со стороны правонарушителей и граждан, нигилистически настроенных в отношении собственных обязанностей в сфере управления, что приводит к конфликтным ситуациям – источникам нарушения законности со стороны сотрудников органов внутренних дел.

Законность, как основной принцип деятельности органов внутренних дел и полиции, реализуется через следующие виды правовых действий сотрудников: а) правильное и точное выполнение законов и ведомственных нормативных актов; б) служебную деятельность, соответствующую интересам граждан, общества и государства; г) активное овладение и использование в службе правовых знаний и новейшей правовой информации; д) устранение противоправных проявлений в своем поведении; е) участие в предупреждении и пресечении противоправных действий со стороны граждан; ж) наиболее целесообразное поведение в рамках реализуемой нормы права.

Основными способами обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел являются контроль со стороны уполномоченных на то государственных органов представительной и исполнительной власти, ведомственный контроль, судебный контроль, общественный контроль, прокурорский надзор, обжалование действий ор-

ганов внутренних дел и их сотрудников, ответственность сотрудников за нарушение законности и дисциплины.

Глава 26. Право граждан на защиту от неправомерных действий (решений) и бездействия органов, осуществляющих государственное управление, и их должностных лиц

§ 1. Основные способы защиты прав граждан от неправомерных действий (решений) и бездействия органов, осуществляющих государственное управление, и их должностных лиц

Социальная и юридическая значимость института прав и свобод человека и гражданина возрастает на современном этапе развития общества. Для реализации конституционно закрепленных прав и свобод человека необходимо иметь отлаженный социально-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека – систему способов и факторов, обеспечивающих необходимые условия уважения всех основных прав и свобод человека. К основным подсистемам механизма социально-правового обеспечения прав и свобод человека относятся: механизм реализации, механизм охраны и механизм защиты.

Механизм защиты прав человека включает меры, ведущие к восстановлению нарушенных прав неправомерными действиями, и меры ответственности лица, которое совершило эти правонарушения.

Механизм правовой защиты – это определенная система правовых средств и способов, направленная на реализацию, обеспечение прав и свобод человека и гражданина с целью укрепления и расширения его правового статуса, предупреждения и пресечения нарушений закона, принятия мер к ликвидации причин, их порождающих, привлечения к ответственности виновных.

Правовая защита представляет собой усилия государства по обеспечению с помощью правовых механизмов (средств и способов) восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также использование самими лицами, права и свободы которых нарушены, предоставленных им законом средств и способов восстановления и защиты своих прав и свобод.

Систему правовых средств защиты прав и свобод можно разделить на нормативные (нормативно-юридические) и институционные.

Нормативной основой внутригосударственных средств (национальных правозащитных систем) защиты прав граждан является прежде всего конституция страны, а также национальное законодательство. Согласно Конституции РФ важнейшими государственными гарантиями прав и свобод гражданина являются: признание прав непосредственно действующими и обеспеченными правосудием (ст. 18); принцип равенства всех перед законом и судом (ст. 19), государственная защита прав и свобод (ст. 45) и др. Эти и другие конституционные положения, направленные на обеспечение прав человека, конкретизируются в действующем законодательстве.

Система средств правовой защиты может быть представлена и в лице государственного аппарата, общественных организаций, юридических и физических лиц, по закону или добровольно занимающихся правовой деятельностью.

Субъектом, который прежде всего гарантирует права и свободы, является государство. В статье 45 Конституции РФ зафиксировано, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

Президент РФ как глава государства служит гарантом прав и свобод человека и гражданина (ст. 80), что дает ему исключительные полномочия по защите прав и свобод граждан.

Органы представительной (законодательной) власти РФ и ее субъектов призваны нормативно регулировать отношения, связанные с признанием, обеспечением и защитой прав и свобод российских граждан. На это направлено отраслевое (текущее) законодательство, которое конкретизирует конституционные (основные) права и свободы граждан, развивает их, обогащая содержание их правового статуса, создает юридические механизмы обеспечения их реального осуществления, восстановления прав и свобод в случаях их нарушений, устранения препятствий в их реализации и т.д.

Конституция РФ предусмотрела введение нового для России института – Уполномоченного по правам человека. Уполномоченный по правам человека есть представитель Федерального Собрания РФ, который осуществляет контрольную функцию последнего в области соблюдения и охраны, защиты прав и свобод человека и гражданина.

На защиту прав и свобод человека и гражданина в нашей стране направлена деятельность органов исполнительной власти – на уровне Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления.

Активную роль в защите прав и свобод человека и гражданина играют Правительство РФ, входящие в него Министерства юстиции, внутренних дел, здравоохранения и социального развития и многие другие ведомства. В качестве отдельной группы полномочий законодательство закрепляет полномочия Правительства РФ по обеспечению законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью.

Защита прав и свобод человека и гражданина традиционно провозглашается одной из основных задач прокуратуры.

Важную роль в механизме защиты прав, свобод и законных интересов граждан играют институты гражданского общества как относительно самостоятельной сферы общественной жизни.

Особая роль в защите прав и охраняемых законом интересов граждан принадлежит судебной власти. Гарантиям судебной защиты прав и свобод человека посвящены ст.ст. 19, 46-50 Конституции РФ.

И, наконец, Конституция РФ предусматривает возможность самостоятельных активных действий граждан по защите своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45).

Таким образом, основными средствами защиты прав и интересов граждан от различных нарушений в деятельности должностных лиц государственных (муниципальных) органов и иных обладателей властных полномочий являются:¹

1) создание и деятельность уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций и др.), важнейшая задача которых – защита правопорядка;

2) существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам. Среди них есть институты, созданные специально для этой цели (адвокатура, общество защиты прав потребителей), а также иные (средства массовой информации, партии, религиозные объединения и др.);

3) активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права;

4) процессуальная защита. С учетом большой значимости, разнообразия форм и наличия большого числа правовых норм следует особо выделить процессуальную защиту. Гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное, административное

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2008. – С. 161.

право достаточно подробно регламентируют права лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту.

Все перечисленные средства взаимосвязаны и чаще всего используются в совокупности.

Защитная деятельность как составная часть охранительно-защитной деятельности представляет собой властную деятельность компетентных органов публичной власти, их должностных лиц по восстановлению нарушенного права и применению в установленных законом случаях мер наказания к правонарушителю. Способами (формами) защиты правового статуса служат: а) самозащита прав, свобод и обязанностей; б) защита, осуществляемая компетентными органами публичной (государственной и муниципальной) власти, их должностными лицами; в) защита, осуществляемая на основе закона объединениями граждан; г) защита, осуществляемая международными органами на основе положений конституций, международных договоров¹.

Обеспечивая государственную защиту прав и свобод граждан, Конституция РФ также легализует и поощряет их инициативу, самостоятельное совершение каждым человеком не запрещенных законом активных действий, направленных на защиту своих прав и свобод.

Самозащита является одним из видов защитной деятельности потерпевшего, предусмотренных ч. 2 ст. 45 Конституции РФ. Под самозащитой понимаются совершаемые без посторонней помощи не запрещенные законодательством действия (бездействие) физических или юридических лиц, направленные на предупреждение или пресечение нарушений, а также восстановление своих субъективных прав. Самозащита как способ защиты прав и свобод допускается в публичном и частном праве (ст.ст. 12, 14 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ); ст.ст. 352, 379, 380 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ); ст. 16 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ).

К мерам самозащиты относят только фактические действия, направленные на охрану личных или имущественных прав и интересов управомоченных лиц, в том числе действия в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости. Так, уголовное право России признает за гражданином право на необходимую оборону.

¹ См.: Мархгейм М. В. Защита прав и свобод человека в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. – Ростов н/Д, 2005. – С. 95-99, 136-189.

Самозащита применяется в тех случаях, когда обстоятельства исключают возможность обращения в данный момент за защитой к государственным органам. Она не должна выходить за пределы тех прав, которые защищает потерпевший, и должна быть соразмерной посягательству.

Наличие в Конституции РФ права каждого защищать свои права и свободы самостоятельно свидетельствует о том, что государство признает активную жизненную позицию своих граждан и каждого, кто законно находится на территории РФ, по самостоятельной защите своих прав и свобод с применением всех предусмотренных законодательством возможностей. Такой возможностью для человека является прежде всего обращение в государственные, в том числе судебные и контрольно-надзорные, органы и органы местного самоуправления, профсоюзы и другие общественные организации, в средства массовой информации. Особую роль играют обращения граждан в органы прокуратуры, которая осуществляет от имени государства надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В ряде отраслей законодательства предусмотрены конкретные способы защиты прав. Так, ст. 352 ТК РФ устанавливает следующие способы защиты трудовых прав и свобод работников: самозащита работниками трудовых прав; защита трудовых прав и законных интересов работников профсоюзами; государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; судебная защита.

В статье 12 ГК РФ названо одиннадцать способов защиты гражданских прав, среди них можно выделить: способы, применение которых возможно лишь судом (признание оспоримой сделки недействительной, признание недействительным акта государственного органа и т. д.); способы, которые могут быть использованы стороной правоотношения как с помощью суда, так и самостоятельно (возмещение убытков, взыскание неустойки и др.); самозащиту, защиту гражданских прав без участия суда. В гражданско-правовых отношениях, построенных на началах правового равенства, защита прав сторон обеспечивается главным образом разнообразными средствами самозащиты и судебными исками.

В административно-правовых отношениях права невластного субъекта, гражданина защищаются главным образом его обращения-

ми в государственные органы, правозащитные общественные организации.

§ 2. Право граждан на обращение в органы государственной и муниципальной власти

Право граждан на обращение в органы государственной и муниципальной власти закреплено в ст. 33 Конституции РФ, в соответствии с которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Законодательным актом, регламентирующим порядок и гарантии реализации гражданами данного конституционного права, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Этим Законом устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Помимо Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», правоотношения, связанные с обращениями граждан, регулируются и иными федеральными законами. К ним можно отнести: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Трудовой кодекс Российской Федерации (в части рассмотрения обращений работников в связи с нарушением их трудовых прав), КоАП РФ, Таможенный, Налоговый кодексы РФ и ряд иных законодательных актов, в которых установлен порядок рассмотрения так называемых специальных жалоб.

Поскольку рассмотрение обращений граждан относится к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, последние путем принятия законов и иных нормативных актов могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе гарантии права граждан на обращение¹.

¹ См., напр.: Закон Республики Башкортостан от 7 апреля 1997 г. № 85-З «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан»; Закон города Москвы от 18

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает следующие формы обращения граждан:

1) предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

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

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

Письменное обращение должно отвечать определенным требованиям. Так, гражданин в письменном обращении должен указать либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество должностного лица, либо должность лица. Установлено, что жалоба гражданина должна быть им подписана с указанием фамилии, имени и отчества и содержать, помимо изложения существа жалобы, также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит.

Общий срок рассмотрения обращения гражданина – 30 дней со дня регистрации обращения. В исключительных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней.

июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан»; Закон Свердловской области от 9 января 1998 г. № 4-ОЗ «Об обращениях граждан»; Закон Московской области от 2 ноября 1999 г. № 76/99-ОЗ «Об обращениях граждан»; Закон Приморского края от 5 июля 2000 г. № 97-КЗ «Об обращениях граждан» и др.

В большинстве органов государственной власти и местного самоуправления разработаны и действуют положения (регламенты), регулирующие различные вопросы, связанные с рассмотрением обращений граждан¹.

Одной из разновидностей обращений граждан является жалоба.

Для уяснения юридических свойств и процедур разрешения все жалобы граждан следует поделить на два типа²:

- административные, т. е. рассматриваемые во внесудебном, в административном порядке;

- судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия в порядке уголовного, гражданского, административного или конституционного судопроизводства на основе норм УПК РФ, Гражданско-процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ).

Право гражданина на административную жалобу. Среди административных жалоб по правовым признакам различаются общая и специальная. Законодательство позволяет различать: а) *общее право жалобы*, которым обладают все граждане как таковые; б) *специальное право жалобы*. Специальное право закрепляется законодательством, наделяющим граждан специальной правосубъектностью в дополнение к общей.

Право на *общую жалобу* не ограничено по содержанию. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействие работников любых органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные.

¹ См, напр.: приказ МВД России от 22 сентября 2006 г. № 750 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в системе МВД России»; приказ Минсельхоза РФ от 27 апреля 2009 г. № 165 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок»; приказ Минэкономразвития РФ от 28 декабря 2007 г. № 464 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок».

² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник. – М.: Проспект, 2008. – С. 353.

Жалоба может быть подана в те вышестоящие в порядке подчиненности органы или на имя тех должностных лиц, в непосредственном подчинении которых находятся органы и должностные лица, чье решение и неправомерное действие (бездействие) обжалуются¹.

Порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами регулируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Гражданин направляет жалобу непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Федеральными законами предусмотрено также, что органы прокуратуры, депутаты представительных органов, уполномоченные по правам человека, рассматривают и проверяют жалобы граждан, а значит, общие административные жалобы могут быть направлены и этим адресатам.

В целях усиления гарантий реализации права граждан на обжалование существует вполне обоснованный запрет направлять жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Право на специальную административную жалобу не конкурирует с правом на общую административную жалобу, а дополняет его. К числу специальных относятся жалобы: а) на действия и бездействие таможенных органов, подача и рассмотрение которых регулируются Таможенным кодексом РФ; б) на акты налоговых органов, подача и рассмотрение которых устанавливаются Налоговым кодексом РФ; в) на постановления по делам об административных правонарушениях, что регламентируется КоАП РФ; г) иные жалобы, в отношении которых федеральными законами установлен специальный порядок рассмотрения.

Так, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоя-

¹ Ст. 4 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

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

Срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении – десять суток со дня получения копии постановления.

Как следует из рассмотренного обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, специальную административную жалобу отличают: наличие в федеральных законах специальных норм, регулирующих основания и порядок работы с ними; специальные основания для обжалования (приказ руководителя, постановление по делу об административном правонарушении и т. п.), прямо названные в законе; четкое закрепление субъектов права на такую жалобу, признание таковыми, как правило, лишь некоторых, лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей; специальные сроки подачи и рассмотрения жалоб; процедурные особенности в производстве по конкретным видам жалоб.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб (как общих, так и специальных) является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти в основном в отсутствие жалобщика, к тому же часто должностными лицами, не имеющими правовой подготовки, поэтому возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны.

Право граждан на судебное обжалование неправомерных действий и решений. В соответствии со ст. 46 Конституции РФ «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд». Выделяется два варианта судебного обжалования: по общему праву и на основе специальных норм.

Общая судебная жалоба. Судебное обжалование по общему праву регулируется Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых

нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, а также незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, должностного лица, государственного служащего. Военнослужащий вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы.

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Рассмотрение жалобы гражданина осуществляется судом по правилам гражданского судопроизводства.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Специальная судебная жалоба. В установленных специальными нормами случаях жалобы тоже направляется в суд, но процедуры их подачи и рассмотрения отличаются некоторым своеобразием.

Суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме¹:

- действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации;

¹ Ст. 3 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

- действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ жалоба гражданина, содержащая указание на нарушение его конституционных прав и свобод, подлежит рассмотрению в Конституционном Суде РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Под действиями (решениями), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования, следует рассматривать любые действия, для оспаривания которых установлен иной судебный порядок. Это действия (решения), совершенные в рамках гражданско-правовых (включая трудовые) отношений сторон, которые подлежат рассмотрению в порядке искового производства (подразд. II ГПК РФ). Например, такими действиями являются решения о начислении пеней (штрафов) по гражданско-правовым договорам между органами власти и гражданами (аренды недвижимости и т. д.), об увольнении с работы, за исключением особых оснований для увольнения государственных служащих, и т. д. Споры об обжаловании действий (решений) налоговых органов в отношении граждан, являющихся индивидуальными предпринимателями, подлежат рассмотрению в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

В специальном судебном порядке обжалуются действия и решения, совершенные органами (должностными лицами) в рамках производства по уголовному делу, например, решения о задержании, производстве обыска.

§ 3. Виды ответственности должностных лиц за неправомерные действия и решения

Специфика института ответственности органов и должностных лиц заключается в том, что данный институт является комплексным, включает в себя охранительные нормы различной отраслевой принадлежности. Анализ нормативно-правовых актов подтверждает различие подходов к определению понятия «должностное лицо»¹.

¹ См., напр.: прим. 1 ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации; ст. 2.4 КоАП РФ; п. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

В рамках рассматриваемого нами вопроса под должностными лицами следует понимать только тех государственных и муниципальных служащих, которые наделены полномочиями распорядительного характера по отношению к лицам, по службе им не подчиненным. Речь идет лишь о тех служащих, которых обычно именуют представителями власти.

Основаниями привлечения к ответственности должностных лиц являются преступления, административные правонарушения, дисциплинарные проступки, причинение материального ущерба, гражданские правонарушения.

Все правонарушения, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел, можно разделить на две большие группы: совершенные вне службы и совершенные в связи со служебной деятельностью.

Правонарушения, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел на службе (по службе), представляют собой противоправные деяния (действия либо бездействие), выражающиеся в неисполнении или ненадлежащем исполнении ими своих служебных (должностных) обязанностей. За совершение преступления или иного правонарушения сотрудник органов внутренних дел может быть привлечен к уголовной, административной, дисциплинарной и материальной ответственности.

Уголовная ответственность должностных лиц и государственных служащих заключается в предусмотренных УК РФ лишении и ограничении прав и свобод за совершение преступлений, где они выступают в качестве специальных субъектов уголовной ответственности. Их специфика обусловлена особым правовым статусом, закрепляемым нормами административного права. Все преступления, совершаемые указанными лицами, объединяет то, что они связаны с использованием служебного положения. Именно обладая статусом должностного лица, данные субъекты могут быть привлечены к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные уголовным законодательством: нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 136 УК РФ), нарушение неприкосновенности частной жизни (ч. 2 ст. 137 УК РФ), нарушение неприкосновенности жилища (ч. 3 ст. 139 УК РФ), отказ в предоставлении гражданину

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан».

информации (ст. 140 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) и др. Анализ уголовного законодательства позволяет выделить несколько групп общественно опасных деяний, за совершение которых сотрудники органов внутренних дел вследствие ненадлежащего исполнения служебных обязанностей несут уголовную ответственность.

Первую группу образуют преступления против государственной власти и интересов государственной службы. Такими деяниями признаются злоупотребление должностными полномочиями, их превышение, присвоение полномочий должностного лица, получение взятки, дача взятки, служебный подлог, халатность (ст.ст. 285-293 УК РФ).

Другую группу образуют преступления против правосудия. Это деяния, предусмотренные ст. ст. 299-304, 310-312, 315, 316 УК РФ: привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное освобождение от уголовной ответственности, незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей, фальсификация доказательств, провокация взятки, разглашение данных предварительного следствия, укрывательство преступлений и некоторые другие.

Уголовную ответственность влекут общественно опасные деяния сотрудника полиции, посягающие на конституционные права и свободы граждан. Конкретными их видами являются: нарушение неприкосновенности частной жизни, нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, нарушение неприкосновенности жилища, отказ в предоставлении гражданину информации, воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них (ст. ст. 137-140, 149 УК РФ).

Административная ответственность. В ст. 2.4 КоАП РФ закреплено, что административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Административная ответственность должностных лиц наступает в случаях, когда совершенными ими действиями либо бездействием нарушаются права и свободы граждан. КоАП РФ предусматривает широкий круг составов таких нарушений, субъектами которых являются должностные лица. Например, это воспрепятствование осуществлению гражданином своих избира-

тельных прав; нарушение законодательства о труде и его охране; воспрепятствование проведению митинга, демонстрации; незаконное изъятие паспорта; воспрепятствование осуществлению права граждан на свободу совести, нарушение правил рассмотрения обращений граждан.

Должностные лица подлежат административной ответственности по основаниям, установленным КоАП РФ (ст. 2.4) и законами субъектов Российской Федерации. Так, видами административных правонарушений в соответствии с Законом Московской области¹ являются: неправомерный отказ в приеме или рассмотрении обращений граждан (ст. 4), нарушение сроков рассмотрения обращений граждан (ст. 5), принятие заведомо необоснованного и (или) незаконного решения по обращениям граждан (ст. 6).

В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ сотрудники органов внутренних дел за административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. За ряд правонарушений (нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, таможенных правил и др.) они несут ответственность на общих основаниях.

Дисциплинарная ответственность наступает при нарушении должностным лицом, государственным служащим возложенных на них служебных обязанностей, в числе которых значится обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан.

Общие положения о дисциплинарной ответственности закреплены в Трудовом кодексе Российской Федерации, где в ст. 192 дан перечень дисциплинарных санкций. Составы дисциплинарных проступков закреплены в нем в самом общем виде и конкретизируются в иных нормативно-правовых актах. Так, дисциплинарную ответственность за неправомерные решения, действия (бездействие) должностные лица таможенных органов несут в соответствии с Федеральным законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации», а также в соответствии с Трудовым кодексом РФ и законодательством

¹ Закон Московской области от 14 июля 2005 г. № 176/2005-ОЗ «Об административной ответственности за нарушения законодательства Московской области об обращениях граждан».

Российской Федерации о государственной службе, Дисциплинарным уставом таможенной службы РФ¹.

Вопросы дисциплинарной ответственности регламентируются и законодательством о государственной гражданской службе. Так, в частности, ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены меры дисциплинарного взыскания, к которым законом отнесены: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы.

Военнослужащие несут дисциплинарную ответственность на основании и в порядке, установленных Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ.

Сотрудники органов внутренних дел привлекаются к дисциплинарной ответственности в соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Дисциплинарное взыскание может быть наложено должностным лицом, которое уполномочено назначать на должность сотрудников органов внутренних дел.

К должностным лицам, действующим в рамках трудового договора, может применяться *материальная ответственность*. Под материальной ответственностью работника понимается «обязанность работника, виновными противоправными действиями которого причинен прямой действительный имущественный ущерб, возместить его в размере и порядке, предусмотренных трудовым законодательством»². Материальная ответственность работодателя установлена ст. 234–237 Трудового кодекса РФ. В данных статьях предусмотрены следующие основания наступления материальной ответственности работодателя: за утрату заработка в связи с незаконным лишением работника возможности трудиться (ст. 234); за задержку заработной платы и других выплат (ст. 236); за ущерб, причиненный имуществу работника (ст. 235); за моральный вред, причиненный работнику (ст. 237).

¹ Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

² Трудовое право: учебник / под ред. О. В. Снигиревой. – М.: Проспект, 2007. – С. 480.

Материальная ответственность, в отличие от других видов юридической ответственности государственных служащих, носит восстановительный характер. Она наступает за причинение материального ущерба организации и выражается в возмещении виновным причиненного вреда.

Материальная ответственность, как правило, бывает ограниченной: служащие, по вине которых причинен ущерб, несут ее в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере. Она наступает, если, например, ущерб причинен не при исполнении служебных обязанностей, когда служащий был в нетрезвом состоянии, когда с ним заключен договор о полной материальной ответственности.

Следует также отметить, что законодательство о государственной службе не устанавливает каких-либо особенностей при привлечении государственных служащих к материальной ответственности за причиненный ими ущерб соответствующему государственному органу и определении ее пределов по сравнению с Трудовым кодексом РФ. С учетом этого нормы трудового законодательства, регулирующие материальную ответственность работников, по аналогии закона можно распространять на государственных служащих.

Аналогичная ситуация складывается в отношении сотрудников органов внутренних дел. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. по делу № 78-Г05-72¹ отмечается, что законодательство Российской Федерации о труде применяется к правоотношениям, возникшим в связи с прохождением службы в органах внутренних дел, в случаях, предусмотренных специальными правовыми актами, либо тогда, когда эти правоотношения не урегулированы ими и требуется применение норм Трудового кодекса Российской Федерации по аналогии.

Поскольку в настоящее время специальный нормативный акт о материальной ответственности сотрудников ОВД отсутствует, к сотрудникам органов внутренних дел применимы нормы трудового законодательства, предусматривающие общие положения о материальной ответственности сторон трудового договора (гл. 37 ТК РФ), а также устанавливающие материальную ответственность как работни-

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 11.

ка перед работодателем (гл. 39 ТК РФ), так и работодателя перед работником (гл. 38 ТК РФ).

Материальную ответственность сотрудников органов внутренних дел в соответствии с нормами трудового законодательства может быть двух видов: ограниченной либо полной.

Ограниченную материальную ответственность сотрудники органов внутренних дел, виновные в нанесении ущерба, несут в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка (ст. 241 ТК РФ).

В полном размере сотрудниками органов внутренних дел ущерб возмещается в следующих случаях (ст. 243 ТК РФ): когда на сотрудника возложена материальная ответственность в полном размере за ущерб, причиненный при исполнении трудовых (служебных) обязанностей; недостачи ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу; умышленного причинения ущерба и др.

Материальная ответственность сотрудника органа внутренних дел не исключает его дисциплинарной или уголовной ответственности.

Органы исполнительной власти, местного самоуправления несут *гражданско-правовую ответственность* за вред, причиненный гражданину в результате своих незаконных действий (бездействия). Вред подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Под казной понимается принадлежащее Российской Федерации (субъекту РФ, муниципальному образованию) имущество, не закрепленное за конкретными государственными (муниципальными) предприятиями или учреждениями. В первую очередь к казне относятся средства соответствующих бюджетов, которые управляются органами Министерства финансов РФ, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями исполнительной власти и их должностных лиц, рассматривается в отдельном вопросе. Отметим лишь, что должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред в смысле ст. 1069 ГК РФ, ответственности перед физическими и юридическими лицами не несут. Требования о возмещении вреда в данном случае к ним применяться не могут, поскольку долж-

ностные лица не являются субъектами гражданского права. Согласно ст. 2 ГК РФ участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица, а само должностное лицо может быть привлечено к материальной ответственности.

В то же время Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, возместившие потерпевшему вред, имеют право регресса к непосредственному причинителю вреда в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законодательством, в частности, трудовым.

Вред, причиненный гражданам и (или) организациям сотрудником органов внутренних дел, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

§ 4. Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями исполнительной власти и ее должностных лиц. Ответственность органов внутренних дел и их сотрудников за ущерб, причиненный служебной деятельностью

Обязанность государства возместить вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, установлена ст. 53 Конституции РФ.

Статья 53 Конституции РФ содержит формулу ответственности государства перед гражданином за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц. Данному положению соответствует ст. 1069 ГК РФ. Наряду с этим, в ст. 7 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» закреплено, что убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном ГК РФ порядке.

Под вредом следует понимать имущественный (материальный) ущерб потерпевшего (т. е. реальное уменьшение наличного имущества потерпевшего или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость для потерпевшего произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества) и (или) физические или нравственные страдания, возникающие в связи с нарушением личных неимущественных прав (нематериальные бла-

га: жизнь, здоровье человека и т. п.) или имущественных прав потерпевшего (моральный вред).

Согласно ст. 1069 ГК РФ подлежит возмещению вред, причиненный в результате незаконных действий государственных органов и должностных лиц этих органов, т. е. речь идет о незаконных деяниях не любого работника государственных органов и органов местного самоуправления, а лишь должностных лиц. При этом особенность ответственности по данной статье состоит: а) во властно-административном, т. е. юридически обязательном, одностороннем характере действий государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, что отличает данные отношения от гражданско-правовых; б) в причинении вреда в этой сфере противоправными действиями указанных субъектов. Непосредственными причинителями вреда в обязательствах, регулируемых ст. 1069 ГК РФ, являются должностные лица. Понятие «должностное лицо» ГК РФ не содержит, между тем отграничение должностных лиц от иных работников государственных органов или органов местного самоуправления имеет определяющее значение при решении вопроса о применении ст. 1069 ГК. Должностными называются лица, имеющие полномочия на совершение нормативно определенных властных действий, влекущих юридические последствия в виде установления, изменения или прекращения прав и обязанностей третьих лиц. Такие лица обладают распорядительными полномочиями в отношении других субъектов, не связанных с ними служебной подчиненностью. При этом вред причиняется ими при исполнении властных, публичных функций. Если же вред возникает вне сферы такой деятельности, ответственность применяется по общим основаниям (ст. 1064 ГК РФ) или по правилам об иных специальных деликтах, а не в соответствии со ст. 1069 ГК РФ. Должностными лицами в соответствии с УК РФ признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. В примечании к ч. 2.4. КоАП РФ понятие должностного лица, несмотря на сходство с уголовно-правовым, имеет особенности: в нем содержится еще один важный

признак должностного лица – «наделение его в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него». К обязательствам по возмещению вреда указанные легальные понятия должностного лица необходимо применять с учетом того, что они служат для привлечения должностных лиц к уголовной и административной ответственности.

Для наступления ответственности, предусмотренной ст. 1069 ГК РФ, необходимо, чтобы должностное лицо причинило вред при исполнении служебных обязанностей, объем которого устанавливается правовыми актами. Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред, перед потерпевшим не отвечают, требования о возмещении вреда к ним предъявляться не должны.

По общему правилу вред возмещается в полном объеме. Это означает, что возмещению (компенсации) подлежат: а) реальный ущерб; б) упущенная выгода; в) затраты, которые лицо должно произвести (понесло) для восстановления нарушенного права; г) моральный (нематериальный) вред.

Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. В свою очередь, Российская Федерация или субъект РФ, возместившие потерпевшему вред, причиненный незаконными действиями (решениями) органа исполнительной власти, приобретают право обратного требования (регресса) к тому должностному лицу, которое непосредственно виновно в совершении неправомερных действий (принятии незаконных решений).

В полной мере указанные положения относятся к органам внутренних дел и их сотрудникам. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 33 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника полиции при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Сотрудник органов внутренних дел обязан стремиться в зависимости от характера и степени опасности правонарушения, лица его совершившего, и силы оказываемого противодействия к тому, чтобы любой ущерб, причиненный при этом, был минимальным, обеспечить лицам, получившим телесные повреждения в результате применения

физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, оказание первой помощи, а также принять меры по предоставлению им медицинской помощи в возможно короткий срок. Сотрудники органов внутренних дел не несут ответственности за ущерб, причиненный правонарушителю применением в предусмотренных Федеральным законом «О полиции» случаях физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, если причиненный вред соразмерен силе оказываемого противодействия.

Весьма важным для деятельности органов внутренних дел является то, что не подлежит возмещению вред, причиненный сотрудником в состоянии необходимой обороны, если при этом не были превышены ее пределы. В соответствии со ст. 37 УК РФ под необходимой обороной следует понимать защиту личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия. Защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, является правомерной, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, т. е. умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства. Не являются превышением пределов необходимой обороны действия обороняющегося лица, если это лицо вследствие неожиданности посягательства не могло объективно оценить степень и характер опасности нападения.

Ответственность по возмещению вреда в случаях необходимой обороны (если не были превышены ее пределы) отсутствует, поскольку противоправность поведения причинителя вреда в данных ситуациях исключается. Причинение же вреда при превышении пределов необходимой обороны является противоправным действием, что влечет за собой ответственность по возмещению вреда на общих основаниях. Объем и характер возмещения вреда, причиненного повреждением здоровья, определяется ст. 1085 ГК РФ. Возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел либо определенно мог иметь, а также дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья, в том числе расходы на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, про-

тезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой профессии, если установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет права на их бесплатное получение.

В соответствии со ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом. Вред, причиненный указанными должностными лицами, не повлекший вышеперечисленных последствий, возмещается по основаниям и в порядке, предусмотренных ст. 1069 ГК РФ.

Статья 1070 ГК РФ является специальной нормой по отношению к ст. 1069 ГК РФ. Данная статья имеет непосредственное отношение к вопросам возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел (например, дознания, следствия).

Перечисленные в ст. 1070 ГК незаконные действия органов связаны с уголовным и административным преследованием.

Право на реабилитацию в соответствии со ст. 133 УПК РФ включает в себя в том числе право на возмещение имущественного вреда. Часть 1 ст. 133 УПК гласит : «Вред, причиненный гражданину в результате уголовного преследования, возмещается государством в полном объеме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора, суда».

Возмещение реабилитированному имущественного вреда включает в себя возмещение: заработной платы, пенсии, пособия, других средств, которых он лишился в результате уголовного преследования; конфискованного или обращенного в доход государства на основании приговора или решения суда его имущества; штрафов и процессуальных издержек, взысканных с него во исполнение приговора суда;

сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи; иных расходов.

Имущественный вред, причиненный гражданину в результате уголовного преследования или в результате незаконного применения мер процессуального принуждения в ходе производства по уголовному делу, возмещается государством в полном объеме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда в порядке, предусмотренном главой 18 УПК РФ (статьи 133, 134 и 135).

Не позднее одного месяца со дня поступления требования о возмещении имущественного вреда судья, следователь или дознаватель определяют его размер и выносят постановление о производстве выплат в возмещение этого вреда (ч. 4 ст. 135 УПК РФ). Требование о возмещении имущественного вреда разрешается судьей в порядке, установленном статьей 399 УПК РФ для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора (ч. 5 ст. 135 УПК РФ)¹.

Условия и порядок возмещения вреда в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 1070 ГК РФ, устанавливает Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц» и утвержденное этим Указом Положение «О порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда», действующие в той части, которая не противоречит уголовно-процессуальному законодательству

В соответствии со статьей 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» производится возмещение имущественного ущерба, восстановление трудовых, пенсионных, жилищных, других прав, возмещение иного ущерба, причиненного гражда-

¹Определение Конституционного Суда РФ от 13 мая 2010 г. № 624-О-П «По жалобе граждан Сумкина Анатолия Георгиевича, Шарапова Бориса Борисовича и Шараповой Ларисы Николаевны, обществ с ограниченной ответственностью «Кондор-Авто» и «Автотехцентр «Кондор-Авто» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 4, 134, 135 и 139 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статей 15, 16, 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации».

нину незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным применением в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ.

Возмещению подлежат:

1) заработок и другие трудовые доходы, являющиеся основным источником средств к существованию гражданина, которых он лишился в результате незаконных действий;

2) пенсия или пособие, выплата которых была приостановлена в связи с незаконным лишением свободы;

3) имущество (в том числе деньги, денежные вклады и проценты на них, облигации государственных займов и выпавшие на них выигрыши, иные ценности), конфискованное или обращенное в доход государства судом либо изъятое органами дознания или предварительного следствия, а также имущество, на которое наложен арест;

4) штрафы, взысканные во исполнение приговора суда; судебные издержки и иные суммы, выплаченные гражданином в связи с незаконными действиями;

5) суммы, выплаченные гражданином юридической консультации за оказание юридической помощи.

Ответственности за вред, причиненный органами исполнительной власти и их должностными лицами, посвящены нормы, содержащиеся в некоторых специальных законах. Так, КоАП РФ в ст. 4.7 определяет, что судья при рассмотрении дела об административном правонарушении вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба решить вопрос о его возмещении. По делам об административных правонарушениях споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

Статья 1082 ГК РФ предусматривает два способа возмещения материального вреда: 1) возмещение в натуре (предоставление вещи того же рода и качества, исправление поврежденной вещи и т. п.); 2) возмещение причиненных убытков. На практике преобладает второй способ возмещения.

Незаконными действиями (бездействием) должностных лиц может быть причинен моральный вред.

Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона

нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т. п.) или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности), либо нарушающими имущественные права гражданина¹. Моральный вред компенсируется в случаях нарушения или посягательства на личные нематериальные блага (права) граждан. Компенсация морального вреда по общему правилу допускается при наличии вины причинителя, в том числе сотрудника органов внутренних дел. Вместе с тем в ст. 1100 ГК РФ предусмотрены случаи, когда моральный вред компенсируется независимо от вины (причинение вреда жизни и здоровью граждан источником повышенной опасности; причинение вреда гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде и др.). Моральный вред компенсируется независимо от возмещения имущественного вреда, т. е. как наряду с ним, так и самостоятельно. Компенсация морального вреда производится в денежном выражении, ее размер определяется по усмотрению суда. В соответствии со ст. 1101 ГК РФ размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. Должны учитываться также требования разумности и справедливости.

¹ Постановление Пленума ВС РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Бюллетень ВС РФ. 1995. № 3. С. 9.

ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ.
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ

Глава 27. Правовые основы межотраслевого государственного управления

§ 1. Общая характеристика административно-правовой организации государственного управления в сферах и отраслях в современных условиях

Согласно традиционным взглядам на систему административного права оно, как и большинство других отраслей российской правовой системы, состоит из общей и особенной части. При этом особенная часть административного права как отрасли права регулирует и закрепляет компетенцию и организационно-правовые формы деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации в отдельных отраслях и сферах государственного управления.

Традиционно в рамках особенной части административного права выделяют административно-правовые институты управления в межотраслевой, экономической (хозяйственной), социально-культурной и административно-политической сферах. Общее руководство этими сферами осуществляют органы исполнительной власти общей компетенции¹. Специализированное руководство указанными сферами осуществляют государственные органы исполнительной власти отраслевой и межотраслевой компетенции.

Если еще сравнительно недавно особенная часть административного права представляла собой совокупность в основном подзаконных актов, т.е. указов президента, постановлений правительства, актов министерств и ведомств (приказов, инструкций, наставлений, уставов, положений), которые нередко не только подменяли закон, но и дополняли, изменяли, а подчас и противоречили ему, то в настоящее время основные вопросы организации и деятельности государ-

¹ Правительство Российской Федерации, правительства (администрации) и высшие должностные лица (президенты, губернаторы, мэры) субъектов Российской Федерации.

ственных органов исполнительной власти регулируются на основе законов. Уже действуют Налоговый, Таможенный, Бюджетный, Земельный, Лесной, Воздушный, Водный, Градостроительный, Жилищный кодексы, носящие преимущественно административно-правовой характер.

Однако по-прежнему основные нормативные источники, устанавливающие административно-правовой статус государственных органов исполнительной власти, составляют главным образом, подзаконные нормативные акты президента и правительства, утверждающие положения о федеральных государственных органах исполнительной власти, и нормативные правовые акты самих федеральных министерств и ведомств. Кроме того, правовое положение некоторых федеральных государственных органов исполнительной власти, действующих, прежде всего, в административно-политической сфере, и отдельные направления деятельности этих органов регламентируется и федеральными законами (например, «О федеральной службе безопасности», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «О внешней разведке», «О полиции», «О пожарной безопасности», «О государственной охране», «Об оперативно-розыскной деятельности», «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.). Таким образом, налицо противоречивая тенденция постоянного увеличения объема законодательного регулирования деятельности органов исполнительной власти, при сохранении значительного массива подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих административно-правовой статус этих органов и регулирующих отдельные направления их деятельности.

Административно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти закрепляется в специальных нормативных правовых актах – положениях об указанных органах, утвержденных, в зависимости от подведомственности органа, Указом Президента РФ или Постановлением Правительства РФ.

Методика и юридическая техника составления этих положений, их структурные элементы во многом совпадают. В положениях определяются задачи, функции, обязанности и права органа исполнительной власти; организационные формы (направления) его деятельности;

обязанности и права его руководителя; статус совещательных органов (если они созданы) и др.

Положения о федеральных органах исполнительной власти предусматривают различные методы управления и регулирования подведомственной органу сферы государственной жизни, основанные на сочетании коллегиальности и единоначалия. Коллегиальность означает принятие руководителем федерального органа исполнительной власти решения после предварительного обсуждения на коллегии этого органа на основе консенсуса. Члены коллегии министерства (ведомства) могут входить в ее состав по должности (высшие должностные лица соответствующего органа), а также назначаться из числа ведущих специалистов в той или иной отрасли, представителей общественности, ученых, юристов. Помимо коллегии, проявлением института коллегиальности являются различного рода советы и комиссии, создаваемые в органах и при органах федеральной исполнительной власти (научно-технический совет, межведомственная комиссия, Президиум Правительства РФ и т.д.). Однако руководитель соответствующего федерального органа исполнительной власти, являющийся по должности руководителем коллегии, вправе отклонить решение, принятое ею. В таком случае руководитель министерства (ведомства) принимает решение на основе единоначалия, используя предоставленные ему полномочия высшего должностного лица в системе данного федерального органа исполнительной власти. «Таким образом, коллегиальность доминирует в процессе обсуждения того или иного решения органа исполнительной власти, тогда как единоначалие является преобладающей формой его осуществления»¹.

В нашей стране создано достаточно большое количество органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ, различающихся по уровню их нахождения в структуре исполнительной власти, по роли и масштабу деятельности, по сферам и отраслям управления, по порядку принятия решений, по способу образования, по характеру компетенции и по другим критериям. Применительно к рассматриваемой теме остановимся на классификации государственных органов исполнительной власти в зависимости от характера компетенции (или содержания деятельности). В этом смысле выделяются органы общей, отраслевой, межотраслевой и особой (специальной) компетенции.

¹ Агапов А.Б. Учебник административного права. – М., 1999. – С. 380.

В науке административного права под отраслью государственного управления понимается система различного рода звеньев и отношений, связанных с управлением определенной группой родственных объектов, объединенных по их практическому назначению¹.

Традиционно под отраслью управления также понимается совокупность субъектов хозяйственной деятельности независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, разрабатывающих и (или) производящих продукцию (выполняющих работы и оказывающих услуги) определенных видов, которые имеют однородное потребительское и функциональное назначение.

Органы исполнительной власти общей компетенции осуществляют управление на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер деятельности (управления) по всем основным вопросам их деятельности. Органы общей компетенции, как правило, являются коллегиальными: Правительство РФ и правительства, администрации субъектов РФ.

Органы отраслевой компетенции осуществляют управление подчиненными им отраслями в различных сферах государственной деятельности. Ими являются, как правило, федеральные министерства и министерства субъектов федерации, а также образуемые ими иные отраслевые органы исполнительной власти.

Органы межотраслевой компетенции выполняют специальные функции для всех или для большинства отраслей и сфер деятельности. Сущность межотраслевого управления заключается в координации отраслевых систем, его особенность состоит в том, что межотраслевое управление осуществляется в отношении к организационно не подчиненным объектам управления и не затрагивает их самостоятельности. Межотраслевое управление осуществляется органами, занимающими надведомственное положение, т.е. как бы стоящими над соответствующими отраслями управления и отраслевыми субъектами. Надведомственные полномочия различны по своему содержанию: издание правовых актов, обязательных к исполнению координируемыми отраслевыми системами, осуществление контрольно-надзорных функций. Следующая особенность данного управления заключается в том, что надведомственная координация, осуществляемая его субъектами имеет, соответствующим образом выраженный функциональный характер. Это значит, что координация носит не

¹ См.: Словарь административного права. – М., 1999. – С. 227.

общий характер, т.е. не распространяется на весь комплекс действий отраслевых органов управления, что свойственно органам общей компетенции, а ограничена теми функциями, которые отнесены к сфере деятельности федеральных служб и федеральных агентств.

Важнейшим элементом межотраслевого управления являются государственный контроль и надзор. В России имеются ведомства, осуществляющие многочисленные надзорные функции в отношении организационно не подчиненных им субъектов (например, надзор за безопасностью дорожного движения, за ядерной и радиационной безопасностью, за безопасным ведением высотных, горных и взрывных работ), а также множество специализированных органов государственного контроля. Определенные должностные лица этих органов вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, налагать административные наказания на не подчиненные им органы, должностных лиц и граждан.

Контрольные органы (управления, департаменты) созданы также в рамках соответствующих министерств и ведомств. Однако их полномочия часто выходят за пределы данного министерства: они осуществляют функциональный контроль в отношении других, неподчиненных организаций по предмету деятельности своего министерства, ведомства (экологический контроль в отношении всех природопользователей, финансовый контроль в отношении всех получателей бюджетных средств, архитектурный контроль в отношении всех застройщиков и т.д.).

Таким образом, межотраслевое государственное управление может быть определено как разновидность государственного управления, осуществляемое государственными органами исполнительной власти, обладающими надведомственными полномочиями по отношению к самостоятельным, не подчиненным им системам управления и отраслям, путем издания правовых актов, обязательных для исполнения координируемыми отраслевыми системами, реализацией контрольно-надзорных полномочий и функциональной координации.

Наиболее важными сферами жизнедеятельности, нуждающимися в межотраслевом государственном управлении, являются:

- прогнозирование и планирование социального развития;
- занятость населения, регулирование труда и социальных вопросов;
- финансовая деятельность и кредитование;
- стандартизация и метрология;

- учет и статистика.

§ 2. Административно-правовая организация управления в области прогнозирования социального развития

В соответствии с законодательством «государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования»¹.

В ходе процесса прогнозирования социально-экономического развития уполномоченные государственные органы исполнительной власти вырабатывают специальные документы – прогнозы социально-экономического развития. Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития используются при принятии органами законодательной и исполнительной государственной власти конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

Уполномоченным государственным органом исполнительной власти, обеспечивающим разработку государственных прогнозов социально-экономического развития, является Правительство РФ. Реализуя эту функцию, Правительство РФ определяет порядок разработки прогноза социально-экономического развития на долгосрочную и среднесрочную перспективу. Непосредственную разработку прогноза и представление его в Правительство РФ осуществляет Министерство экономического развития РФ совместно с Министерством финансов РФ, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с участием Центрального банка РФ².

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики.

¹ См.: п. 1 ст. 1 Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации».

Указанные прогнозы разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно - технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов. Прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности.

Прогнозы социально-экономического развития включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

В зависимости от срока прогнозирования выделяют прогнозы социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы. Все указанные прогнозы подлежат опубликованию.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период. На основе такого прогноза Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу¹.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется. На основе этого прогноза первое после вступления в должность Президента РФ послание, с которым он обращается к Федеральному Собранию, должно содержать специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу. В специальном разделе послания характеризуется состояние экономики нашей страны, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации ука-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

занных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие государства на среднесрочную перспективу. В свою очередь, исходя из положений, содержащихся в этом разделе послания, Правительство РФ разрабатывает программу социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу. Программа официально представляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу.

Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно. Исходя из этого прогноза, в ежегодном послании Президента РФ, с которым он обращается к Федеральному Собранию, содержится специальный раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и уточнению указанной программы с выделением задач на предстоящий год.

Кроме того, Правительство РФ и Центральный банк РФ обеспечивают ежемесячный мониторинг состояния экономики нашей страны и публикуют информационно-статистические данные о социально-экономическом положении государства.

§ 3. Административно-правовая организация управления в области занятости населения, труда и социальных вопросов

Конституция РФ (ст. 7) провозглашает, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда. Большинство граждан нашего государства обеспечивают свою жизнь путем трудовой или служебной деятельности, что в административном законодательстве также обозначается понятием «занятость».

Занятость – это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству РФ и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход¹.

¹ См.: п. 1 ст. 1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Занятыми считаются граждане:

работающие по трудовому договору, в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу), включая сезонные, временные работы, за исключением общественных неоплачиваемых работ;

зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей, а также нотариусы, занимающиеся частной практикой, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию;

занятые в подсобных промыслах и реализующие продукцию по договорам;

выполняющие работы по договорам гражданско-правового характера, предметами которых являются выполнение работ и оказание услуг, авторским договорам, а также являющиеся членами производственных кооперативов (артелей);

избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;

проходящие военную службу, альтернативную гражданскую службу, а также службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

проходящие очный курс обучения в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и других образовательных учреждениях, включая обучение по направлению государственной службы занятости населения;

временно отсутствующие на рабочем месте в связи с нетрудоспособностью, отпуском, переподготовкой, повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой, призывом на военные сборы, привлечением к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе (альтернативной гражданской службе), исполнением других государственных обязанностей или иными уважительными причинами;

являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объ-

единений юридических лиц (ассоциаций и союзов), которые не имеют имущественных прав в отношении этих организаций;

являющиеся членами крестьянского (фермерского) хозяйства.

С точки зрения занятости можно также выделять незанятых граждан (пенсионеры, граждане, находящиеся на попечении государства, иждивенцы, находящиеся в местах лишения свободы, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, живущие на иные незаконные доходы) и безработных граждан.

Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней.

Безработными не могут быть признаны и зарегистрированы в качестве безработных граждане:

не достигшие 16-летнего возраста;

которым в соответствии с законодательством РФ назначена трудовая пенсия по старости (часть трудовой пенсии по старости), в том числе досрочно или за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению;

отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в государственных учреждениях службы занятости населения в целях поиска подходящей работы от двух вариантов подходящей работы, включая работы временного характера, а впервые ищущие работу (ранее не работавшие) и при этом не имеющие профессии (специальности) – в случае двух отказов от получения профессиональной подготовки или от предложенной оплачиваемой работы, включая работу временного характера;

не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы в государственные учреждения службы занятости населения для предложения им подходящей работы, а также не явившиеся в срок, установленный государственными учреждениями службы занятости населения для регистрации их в качестве безработных;

осужденные по решению суда к исправительным работам, а также к наказанию в виде лишения свободы;

представившие документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка, а также представившие другие недостоверные данные для признания их безработными;

которые в соответствии с законодательством РФ признаются за-

нятыми¹.

В соответствии с законодательством² безработным гражданам гарантируются:

социальная поддержка;

осуществление мер активной политики занятости населения, включая бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости;

бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение;

финансирование материальных затрат в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения³.

Для обеспечения реализации прав граждан в сфере труда и занятости созданы специальные государственные органы, которые в совокупности образуют государственную службу занятости населения⁴. Эта служба состоит:

1) из Федеральной службы по труду и занятости;

2) органов исполнительной власти субъектов РФ, созданных для оказания государственных услуг, а также для реализации контрольных и надзорных полномочий в этой сфере⁵;

3) государственных учреждений службы занятости населения.

Основные задачи государственной службы занятости населения закреплены в качестве направлений ее деятельности, в частности это:

1) оценка состояния и прогноз развития занятости населения,

¹ П. 4 Порядка регистрации безработных граждан, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 30 сентября 2010 г. № 847н «Об утверждении Порядка регистрации безработных граждан»

² П. 2 ст. 12 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 2 июля 2007 г. № 422 «О финансировании материальных затрат безработных граждан в связи с направлением их на работу или обучение в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения».

⁴ Ст. 15 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

⁵ П. 1 ст. 7.1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

информирование о положении на рынке труда;

2) разработка и реализация программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

3) содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям – в подборе необходимых работников;

4) организация мероприятий активной политики занятости населения;

5) осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными;

6) осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения.

Основным системообразующим элементом государственной службы занятости населения является Федеральная служба по труду и занятости (Роструд). Роструд является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. Роструд находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ и действует на основании положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ¹.

Роструд возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения и социального развития РФ. Руководитель Роструда является главным государственным инспектором труда РФ.

Руководитель несет персональную ответственность за осуществление возложенных на службу функций. Руководитель имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром здравоохранения и социального развития РФ по представлению руководителя службы.

Роструд осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими фе-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости».

деральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Территориальным органом Роструда является государственная инспекция труда в субъекте РФ, осуществляющая функции по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Государственные инспекции труда в субъекте федерации действуют на основании Типового положения, утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ¹.

§ 4. Административно-правовая организация управления в области финансовой деятельности и кредитования

Финансовая деятельность представляет собой плановые процессы формирования (собирания) распределения и использования фондов денежных средств (финансовых ресурсов) с целью реализации задач и функций государства и местного самоуправления.

Финансовая деятельность осуществляется тремя основными методами: формирование (мобилизация, собирание) финансовых ресурсов, их распределение (перераспределение) и использование. осуществляя мобилизацию финансовых ресурсов государство и местное самоуправление вступают в различные виды финансовых правоотношений: по налогообложению, взиманию обязательных платежей неналогового характера (обязательные страховые взносы, денежные взыскания и т.п.), добровольному привлечению денежных средств (государственные займы, кредитование², страхование), эмиссии денежных знаков и др. Метод распределения фондов денежных средств опирается на такие финансовые инструменты, как бюджетное финансирование, дотации, субвенции, расчеты, ценообразование и др. Государство и муниципальные образования осуществляют финансовую

¹ См.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 1 июля 2009 г. № 378н «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости».

² Поскольку кредитование является одним из способов формирования финансовых ресурсов, далее по тексту параграфа говорить отдельно о нем мы не будем, включая понятие «кредитование» в содержание понятие «финансовая деятельность».

деятельность средствами убеждения и принуждения, а также используя финансовый контроль.

Основными законодательными актами, регламентирующими финансовую деятельность, являются: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»; Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ; Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

В единую систему органов государственного управления финансовой деятельностью входят Министерство финансов РФ, министерства (департаменты, управления) финансов субъектов РФ. Поскольку финансовая деятельность осуществляется на трех уровнях: РФ, субъектов РФ, местном – то на уровне муниципальных образований в систему органов управления финансовой деятельностью можно включить и финансовые управления (отделы) исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Отнесение финансовой деятельности и кредитования к межотраслевой сфере государственного управления обусловлено тем, что эту деятельность осуществляют все органы государственной власти в зависимости от установленной компетенции.

В частности, федеральные органы государственной власти общей компетенции (Федеральное собрание, Президент РФ, Правительство РФ) в соответствии с Конституцией РФ в сфере финансовой деятельности обладают следующими полномочиями.

Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ; назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов; принимает федеральные законы по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии. Указанные федеральные законы, принятые Госу-

дарственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации.

Президент РФ как глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства во всех сферах, в том числе и в сфере финансовой деятельности; издает указы и распоряжения по вопросам финансовой деятельности; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ, ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ.

Правительство РФ в рассматриваемой сфере:

обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

разрабатывает и реализует налоговую политику;

обеспечивает совершенствование бюджетной системы;

принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;

осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;

осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;

руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с иностранными государствами;

разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен¹.

Представительные и исполнительные органы субъектов РФ, местного самоуправления выполняют на соответствующей территории аналогичные функции в сфере финансовой деятельности в пределах своей компетенции.

Федеральным органом исполнительной власти, созданным непосредственно для осуществления финансовой деятельности, является Министерство финансов Российской Федерации, которое осуществляет координацию и контроль находящихся в его ведении Фе-

¹ Ст. 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

деральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства (на правах федеральной службы). Также в сфере финансовой деятельности частично заняты подведомственные напрямую Правительству РФ: Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная служба по финансовым рынкам и недавно присоединенная к последней Федеральная служба страхового надзора¹. Также в этой сфере заняты еще два государственных органа, не относящихся к числу исполнительных, но созданных в соответствии с Конституцией РФ² и действующих на основе специальных федеральных законов. Это Центральный банк РФ (ЦБ РФ)³ и Счетная палата РФ⁴.

Таким образом, система государственных и муниципальных органов управления финансовой деятельностью сложна и разнообразна, коротко остановимся на основных федеральных органах исполнительной власти, занятых в этой сфере.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России), в соответствии с положением о нем⁵, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищен-

¹ См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации».

² См.: ст., ст. 75, 83, 100-103 Конституции РФ.

³ См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

⁴ См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

ной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы. А также в функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию сфере финансовых рынков¹.

Минфин России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр финансов издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности министерства – приказы ненормативного характера.

Министр финансов несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минфин полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Министр имеет 8 заместителей (в том числе одного статс-секретаря – заместителя министра), назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ. В структуре центрального аппарата Минфина создано 18 департаментов по основным направлениям деятельности².

Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

Также, в соответствии с положением о ней³, ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и

¹ См.: п. 3 Указа Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе».

крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

ФНС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются:

межрегиональные инспекции по федеральным округам;

управления по субъектам РФ;

межрегиональные инспекции по централизованной обработке данных;

межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам;

инспекции межрайонного уровня;

инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления¹.

ФНС России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на службу задач и функций. Руководитель имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром финансов РФ по представлению руководителя службы. В структуре центрального аппарата ФНС России создано 22 управления по основным направлениям деятельности службы².

¹ См.: Приказ Минфина РФ от 9 августа 2005 г. № 101н «Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» (вместе с Положением об инспекции Федеральной налоговой службы по району, району в городе, городу без районного деления и инспекции Федеральной налоговой службы межрайонного уровня, Положением о Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам, Положением о Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по централизованной обработке данных, Положением о Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по федеральному округу, Положением об Управлении Федеральной налоговой службы по субъекту Российской Федерации).

² См.: Приказы ФНС России от 14 октября 2004 г. № САЭ-3-15/1@ «О преобразовании Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Федеральную налоговую службу»; от 18 ноября 2004 г. № САЭ-3-15/86@ «О ча-

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Служба действует в соответствии с положением о ней, утвержденным Постановлением Правительства РФ¹.

Росфиннадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, созданные в субъектах РФ².

Росфиннадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на службу задач и функций. Руководитель службы имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности по его представлению министром финансов РФ. В структуре центрального аппарата службы создано 10 управлений по основным направлениям деятельности³.

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального

стичном изменении Приказа ФНС России от 14 октября 2004 г. № САЭ-3-15/1@».

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора».

² См.: Приказ Минфина РФ от 11 июля 2005 г. № 89н «Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» и Приложение № 4 к Приказу Минфина РФ от 6 ноября 2007 г. № 98н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора».

бюджета. Казначейство действует в соответствии с положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства РФ¹.

Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются управления казначейства по субъектам РФ и отделы (отделения) по муниципальным образованиям, городам, районам, районам в городах.

Федеральное казначейство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ. Руководитель Федерального казначейства несет персональную ответственность за осуществление возложенных на казначейство полномочий. Руководитель Федерального казначейства имеет 5 заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром финансов РФ по представлению руководителя казначейства. В структуре центрального аппарата Федерального казначейства создано 11 управлений по основным направлениям деятельности².

Федеральное казначейство наделено следующими основными полномочиями:

открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

составляет и представляет в Минфин России оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ;

осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством;

осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распо-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

² См.: Приказ Казначейства РФ от 9 марта 2005 г. № 42 «Об утверждении Положений об управлениях центрального аппарата Федерального казначейства».

рядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

обобщает практику применения законодательства в установленной сфере деятельности и вносит в Минфин России предложения по его совершенствованию;

ведет реестр государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов;

осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Как уже отмечалось, полномочиями в сфере финансово-кредитной деятельности наделен еще один государственный орган, не входящий в систему исполнительной власти, – Центральный банк РФ (Банк России).

Целями деятельности Банка России являются:

защита и обеспечение устойчивости рубля;

развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Получение прибыли не является целью деятельности Банка России¹.

Банк России имеет уставный капитал в размере 3 млрд. рублей.

Банк России выполняет следующие основные функции:

1) во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

3) утверждает графическое обозначение рубля в виде знака;

4) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

5) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

6) устанавливает правила проведения банковских операций;

7) осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установле-

¹ Ст. 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

но федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

8) принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

9) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

10) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством;

11) устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

12) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

13) проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

14) осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Банк России подотчетен Государственной Думе РФ. Органами управления Банка России являются Национальный банковский совет, Совет директоров и председатель Банк России¹.

Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные правовые акты в форме указаний, положений и инструкций².

¹ См.: ст. 12–20 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

² См.: ст. 7 указанного закона и Приказ ЦБ РФ от 15 сентября 1997 г. № 02-395 «О Положении Банка России «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России».

§ 5. Административно-правовое регулирование государственной стандартизации

Стандартизация является ключевым фактором поддержки государственной социально-экономической политики, способствует развитию добросовестной конкуренции, инноваций, снижению технических барьеров в торговле, повышению уровня безопасности жизни, здоровья и имущества граждан, обеспечивает охрану интересов потребителей, окружающей среды и экономию всех видов ресурсов¹.

До недавнего времени в законодательстве под стандартизацией понималась деятельность по установлению норм, правил и характеристик в целях обеспечения:

безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;

технической и информационной совместимости, а также взаимозаменяемости продукции;

качества продукции, работ и услуг в соответствии с уровнем развития науки, техники и технологии;

единства измерений;

экономии всех видов ресурсов;

безопасности хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций;

оборонеспособности и мобилизационной готовности страны².

В настоящее время стандартизация является составной частью более общей деятельности – технического регулирования. И под стандартизацией понимается деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг³.

Законодательную и нормативную базу национальной системы стандартизации составляют: Конституция РФ, Федеральный закон от

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 февраля 2006 г. № 266-р «О Концепции развития национальной системы стандартизации».

² Ст. 1 Закона РФ от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации» (утратил силу).

³ Абзац 23 ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», нормативные правовые акты Правительства РФ по вопросам стандартизации, основополагающие стандарты национальной системы стандартизации.

Национальные и международные стандарты могут использоваться в качестве основы для разработки технических регламентов и содействия соблюдению их требований.

Теперь вместо документов вида «стандарт», или «Госстандарт» или «ГОСТ», которые ранее использовались как тождественные и обладали всеми свойствами нормативного правового акта, используется понятие технический регламент, под которым понимается документ, который принят международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установленном законодательством, или межправительственным соглашением, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации)¹.

Обращает внимание, что в соответствии с Конституцией РФ (п. «р» ст. 71) к исключительному ведению РФ отнесено установление стандартов. Согласно пункту 22 статьи 2 и главы 3 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» под стандартом понимается документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии,

¹ Абзац 25 ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

В соответствии с частью 1 статьи 46 указанного Федерального закона начиная с 30 июня 2003 г. впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Из вышеуказанного следует, что до вступления в силу соответствующих технических регламентов применение государственных стандартов в случаях, не связанных с продукцией или процессами эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и не обусловленных целями защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, жизни или здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, применение государственных стандартов не обязательно и осуществляется на добровольной основе¹.

Организационно-функциональную структуру национальной системы стандартизации составляют:

- национальный орган по стандартизации (Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии);
- научно-исследовательские организации по стандартизации;
- технические комитеты по стандартизации;
- разработчики стандартов.

В состав фонда документов национальной системы стандартизации входят межгосударственные, государственные и национальные стандарты, отраслевые стандарты, правила стандартизации, нормы и

¹ См.: Письмо Минэкономразвития РФ от 23 мая 2008 г. № Д 05-1969 «О правовых основаниях и порядке использования штрихового кодирования товаров в РФ».

рекомендации в области стандартизации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации.

Фонд документов национальной системы стандартизации является составной частью федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов.

В рамках фонда документов национальной системы стандартизации сформировался ряд таких уникальных подсистем, как общетехнические системы стандартов, система стандартов безопасности труда, система стандартов безопасности при чрезвычайных ситуациях и другие. Подсистемой национальной системы стандартизации является система стандартизации оборонной продукции.

Существующие проблемы национальной системы стандартизации во многом обусловлены переходным периодом реформы в области технического регулирования и являются сдерживающим фактором в достижении стратегических целей стандартизации¹.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный метрологический надзор и осуществляющим до принятия Правительством РФ решения о передаче другим федеральным органам исполнительной власти функций в сфере лицензирования деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений, функций по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов, является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование)².

В соответствии с положением о нем, Ростехрегулирование также является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений.

Ростехрегулирование находится в ведении Министерства промышленности и торговли РФ и осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы, а также через подведомственные организации. Территориальными органами Ро-

¹ См.: разд. I Концепции развития национальной системы стандартизации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 28 февраля 2006 г. № 266-р.

² См.: п. 6 Постановления Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии».

стехрегулирования являются межрегиональные территориальные управления Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии в субъектах РФ в пределах соответствующего федерального округа¹ и территориальные отделы (инспекции) по субъектам РФ².

§ 6. Административно-правовое регулирование учета и статистики

Происходящие в государстве социальные, экономические, демографические, экологические, производственные и другие общественные процессы нуждаются в тщательном учете и анализе для дальнейшего социально-экономического прогнозирования развития страны. Отрасль науки, занимающаяся учетом и анализом количественных показателей различных процессов, называется статистика. Статистика (нем. *statistic* от лат. *status* – состояние дел) – наука, область учета и анализа, фиксирующая, систематизирующая и изучающая показатели наиболее типичных, массовых процессов и их изменение во времени (так называемые динамические ряды показателей)³. В соответствии с основным законом нашей страны, официальный статистический учет находится в исключительном ведении РФ⁴.

Задачей государственной статистики является обеспечение информационных потребностей общества в достоверной, научно обоснованной, своевременной и полной информации о социальном, экономическом, демографическом и экологическом положении государства. Сложившаяся в Российской Федерации информационно-

¹ См.: Приказ Минпромэнерго РФ от 12 сентября 2005 г. № 250 «Об утверждении Схемы размещения, численности и фонда оплаты труда территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии».

² См., напр.: Приказ Минпромторга РФ от 3 июня 2009 г. № 476 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии»; Приказ Росстандарта от 5 августа 2010 г. № 2922 «Об утверждении Положения об Уральском межрегиональном территориальном управлении Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии».

³ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М., 2006. – С. 150.

⁴ См.: п. «р» ст. 71 Конституции РФ.

статистическая система имеет межведомственную структуру. Наряду с Федеральной службой государственной статистики, осуществляющей межотраслевую координацию и функциональное регулирование статистической деятельности¹, в России еще более 60 федеральных органов исполнительной власти формируют официальную статистическую информацию.

На современном этапе государственная статистика функционирует в условиях осуществления в государстве значительных социально-экономических перемен, административной реформы, реформирования бюджетного процесса, перехода на международные стандарты финансовой отчетности, что определяет задачи поиска и реализации принципиально новых подходов к официальной статистической деятельности, формированию гибкой, быстро реагирующей на изменения жизни государства системы информационно-статистического обеспечения.

Указанные задачи и накопленный потенциал государственной статистики требуют продолжения преобразований, на осуществление которых и направлена федеральная целевая программа «Развитие государственной статистики России в 2007 – 2011 годах»².

Действующее законодательство не содержит нормативного определения понятия «статистика», вместо него используется понятие «официальный статистический учет».

Официальный статистический учет – деятельность, направленная на проведение в соответствии с официальной статистической методологией федеральных статистических наблюдений и обработку данных, полученных в результате этих наблюдений, и осуществляемая в целях формирования официальной статистической информации³.

В системе государственной статистики используются следующие виды документированной информации: официальная статисти-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики».

² См.: разд. 1 Концепции федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 5 августа 2006 г. № 1086-р.

³ П. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

ческая информация, первичные статистические данные, административные данные.

Официальная статистическая информация – сводная агрегированная документированная информация о количественной стороне социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессов в РФ, формируемая субъектами официального статистического учета в соответствии с официальной статистической методологией.

Первичные статистические данные – документированная информация по формам федерального статистического наблюдения, получаемая от респондентов, или информация, документируемая непосредственно в ходе федерального статистического наблюдения.

Административные данные – используемая при формировании официальной статистической информации документированная информация, получаемая федеральными органами государственной власти, иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными организациями в связи с осуществлением ими разрешительных, регистрационных, контрольно-надзорных и других административных функций, а также иными организациями, на которые осуществление указанных функций возложено законодательством¹.

Принципами официального статистического учета и системы государственной статистики являются:

1) полнота, достоверность, научная обоснованность, своевременность предоставления и общедоступность официальной статистической информации (за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами);

2) применение научно обоснованной официальной статистической методологии, соответствующей международным стандартам и принципам официальной статистики, а также законодательству Российской Федерации, открытость и доступность такой методологии;

3) рациональный выбор источников в целях формирования официальной статистической информации для обеспечения ее полноты, достоверности и своевременности предоставления, а также в целях снижения нагрузки на респондентов;

¹ См.: ст. 2 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

4) обеспечение возможности формирования официальной статистической информации по РФ в целом, по субъектам РФ, по муниципальным образованиям;

5) обеспечение конфиденциальности первичных статистических данных при осуществлении официального статистического учета и их использование в целях формирования официальной статистической информации;

6) согласованность действий субъектов официального статистического учета;

7) применение единых стандартов при использовании информационных технологий и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации для создания и эксплуатации системы государственной статистики в целях ее совместимости с другими государственными информационными системами;

8) обеспечение сохранности и безопасности официальной статистической информации, первичных статистических данных и административных данных.

Официальный статистический учет осуществляется в соответствии с федеральным планом статистических работ¹, который разрабатывается Федеральной службой государственной статистики совместно с субъектами официального статистического учета и утверждается Правительством РФ.

Федеральный план статистических работ содержит перечни субъектов официального статистического учета и выполняемых ими работ по формированию официальной статистической информации с указанием периодичности выполнения каждой работы, уровня агрегирования официальной статистической информации (по РФ в целом, по субъектам РФ, по муниципальным образованиям), группировки этой информации согласно классификационным признакам и сроков ее предоставления пользователям официальной статистической информацией или распространения.

Официальный статистический учет осуществляется субъектами официального статистического учета, под которыми в соответствии с законом понимаются федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, осуществляющие фор-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ на 2008-2010 годы».

мирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством¹.

Особенностью российской государственной статистики является то, что основные результаты деятельности Федеральной службы государственной статистики базируются на ежегодном сборе и обработке более 12 млрд. статистических показателей. Для этих целей готовится и доводится до отчитывающихся хозяйствующих субъектов порядка 100 млн. листов статистического инструментария, включающего в себя более 250 форм федерального государственного статистического наблюдения и порядка их заполнения. Итогом работы является ежегодно создаваемый государственный статистический информационный ресурс, который используется для выпуска публикаций и организации доступа пользователей к статистической информации. Перечень информационных ресурсов, формируемых Федеральной службой государственной статистики, включает более 400 наименований².

Поскольку в деятельности каждого органа исполнительной власти так или иначе учитываются происходящие события, явления, процессы перечень субъектов официального статистического учета включает в себя 63 федеральных органа исполнительной власти, в т.ч. МВД России, ФМС России, МЧС России и другие органы³.

Субъекты официального статистического учета в целях формирования официальной статистической информации получают от респондентов первичные статистические данные и административные данные, в том числе содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, сведения, отнесенные к коммерческой тайне, сведения о налогоплательщиках, о персональных данных физических лиц при условии их обязательного обезличивания и другую информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами, и обеспечивают ее защиту в соответствии с законодательством об этих категориях информации ограниченного доступа.

¹ См.: п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

² См.: разд. 3 Концепции федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 5 августа 2006 г. № 1086-р.

³ См.: разд. II Федерального плана статистических работ на 2008–2010 годы, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 671-р.

Официальная статистическая информация является общедоступной, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Обеспечение доступа заинтересованных пользователей официальной статистической информацией к общедоступной официальной статистической информации осуществляется путем ее предоставления или распространения.

Распространение официальной статистической информации субъектами официального статистического учета осуществляется путем ее опубликования в официальных изданиях субъектов официального статистического учета, средствах массовой информации и размещения для всеобщего доступа в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе для бесплатного доступа на официальных сайтах субъектов официального статистического учета в сети Интернет¹.

Респондентами сведений официального статистического учета являются созданные на территории РФ юридические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления, филиалы, представительства и подразделения действующих на территории РФ иностранных организаций, граждане РФ, находящиеся на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства, граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица на территории РФ. Респонденты обязаны безвозмездно предоставлять первичные статистические данные субъектам официального статистического учета. Респонденты граждане (за исключением осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица) предоставляют субъектам официального статистического учета первичные статистические данные безвозмездно и на добровольной основе, если иное не установлено федеральными законами. Респонденты граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обязаны безвозмездно предоставлять субъектам официального статистического учета первичные статистические данные, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности².

¹ См., напр.: Приказ Росстата от 18 января 2008 г. № 11 «Об обеспечении открытого бесплатного доступа к официальной статистической информации, размещаемой на официальном интернет-сайте Федеральной службы государственной статистики».

² См.: Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических

За непредставление (несвоевременное представление) статистической информации, а равно представление недостоверной статистической информации предусмотрена административная ответственность статьей 13.19 КоАП РФ – административный штраф в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Координация деятельности в сфере официального статистического учета осуществляется Федеральной службой государственной статистики.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в РФ, а также в порядке и случаях, установленных законодательством – функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности. Рассматриваемая служба находится в ведении Министерства экономического развития РФ и действует на основании положения, которое утверждено Правительством РФ¹.

Росстат осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы по субъектам РФ, которые действуют в соответствии с положениями, утверждаемыми на основании типового положения о территориальных органах Росстата².

Территориальный орган Росстата осуществляет функции по сбору и обработке первичных статистических данных и административных данных для формирования и предоставления официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в субъекте РФ Росстату, органам государственной власти субъекта РФ, органам местного самоуправления, организациям и гражданам.

Росстат возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра экономического развития РФ. Руководитель Росстата несет

данных и административных данных субъектам официального статистического учета».

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики».

² См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 14 сентября 2009 г. № 362 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной статистики».

персональную ответственность за выполнение возложенных на службу функций. У руководителя данной службы имеется 5 заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром экономического развития РФ по представлению руководителя Росстата. В структуре центрального аппарата службы создано 17 управлений по основным направлениям деятельности службы.

§ 7. Взаимоотношения органов внутренних дел с органами межотраслевого государственного управления

Под взаимоотношениями органов внутренних дел с федеральными органами исполнительной власти в сферах социального развития, занятости населения, финансовой деятельности и кредитования, стандартизации, учета и статистики, а также с подведомственными этим органам предприятиями, учреждениями и организациями следует понимать любые возникающие правоотношения с участием в качестве субъектов, с одной стороны – органов внутренних дел, с другой стороны (сторон) – любых других из перечисленных органов. Такие правоотношения могут складываться по поводу различных объектов бюджетного финансирования органов внутренних дел; трудоустройства сокращенных сотрудников; предоставления органами внутренних дел государственной статистической отчетности; проверки средств измерений, используемых в служебной деятельности и т.п. Правовую основу таких взаимоотношений составляет весь массив законодательства, применяемый в деятельности рассматриваемых органов, а это, без преувеличения, сотни нормативных актов.

С учетом основной функции органов внутренних дел как одного из правоохранительных органов государства следует говорить скорее не о взаимоотношениях, а о взаимодействии органов внутренних дел и органов межотраслевого государственного управления, поскольку для взаимодействия характерно наличие общей цели и согласованности действий участников. Какого-либо специального нормативного правового акта о взаимодействии правоохранительных органов с другими государственными органами в нашей стране нет.

Правовую основу взаимодействия составляют, прежде всего, подзаконные нормативные правовые акты. Так, например, в положении о каждом федеральном органе исполнительной власти содержится универсальная формулировка, что он «... осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами ис-

полнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями»¹. В соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Правительством РФ², большинство федеральных органов исполнительной власти разработали свои регламенты и утвердили их ведомственными приказами. Однако содержание регламентов раскрывает в общем виде лишь взаимоотношения федерального органа исполнительной власти, принявшего регламент, с органами судебной власти и внутреннее взаимодействие подразделений центрального аппарата органа, а также взаимодействие органа с подведомственными федеральными службами и федеральными агентствами (при их наличии), организация же взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти, как правило, не раскрывается вообще³.

В этой связи более эффективно принятие заинтересованными органами совместных межведомственных правовых актов по вопросам организации взаимодействия при осуществлении смежных функций, когда такая необходимость обнаруживается в правоприменительной деятельности или когда это прямо предписывается законодательством. Примером первого случая является принятый Рострудом и ФМС России Регламент взаимодействия по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории РФ⁴. Примером второго – принятые

¹ См., напр.: п. 4 Положения о Минфине России; п. 4 Положения о Роструде; п. 4 Положения о ФНС России.

² См.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

³ См., напр.: Регламент Министерства финансов Российской Федерации, утвержденный Приказом Минфина РФ от 23 марта 2005 г. № 45н; Регламент Федеральной службы по труду и занятости, утвержденный Приказом Роструда от 11 сентября 2007 г. № 211; Регламент внутренней организации Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденный Приказом МВД РФ от 30 декабря 2005 г. № 1167; Регламент взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти, утвержденный Приказом МВД РФ от 2 сентября 2009 г. № 684.

⁴ См.: Приказ Роструда № 40, ФМС РФ № 66 от 3 апреля 2007 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осу-

Минэкономразвития России, МВД России, Минобороны России, Минюстом России, МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минкомсвязи России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, ФМС России и ФНС России Регламент подготовки и размещения информации в государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации» и Регламент межведомственного обмена информацией с использованием государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации»¹.

Взаимодействие органов внутренних дел и налоговых органов организовано в соответствии с совместным приказом МВД России № 495 и ФНС России № ММ-7-2-347 от 30 июня 2009 г. «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений». Указанным приказом утверждены 3 инструкции:

1) о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при организации и проведении выездных налоговых проверок;

2) о порядке направления органами внутренних дел материалов в налоговые органы при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных к полномочиям налоговых органов, для принятия по ним решения;

3) о порядке направления материалов налоговыми органами в органы внутренних дел при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления.

Взаимодействие на основе указанных инструкций сводится к взаимному информированию органов внутренних дел и налоговых органов о выявленных признаках нарушения законодательства, рассмотрение которых не отнесено к компетенции выявившего органа.

ществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации».

¹ Приказ Минэкономразвития РФ № 412, МВД РФ № 645, Министерства обороны РФ № 1183, Минюста РФ № 216, МЧС РФ № 422, Минздравсоцразвития РФ № 782Н, Минкомсвязи РФ № 120, ФСБ РФ № 425, ФСКН РФ № 370, ФТС РФ № 1638, ФМС РФ № 264, ФНС РФ № ММВ-7-6/437@ от 3 сентября 2010 г. «О функционировании государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации».

Взаимодействие подразделений Госавтоинспекции и налоговых органов осуществляется в соответствии с совместным приказом МВД России № 948 и ФНС России № ММ-3-6/561 от 31 октября 2008 г. «Об утверждении Положения о взаимодействии подразделений Госавтоинспекции и налоговых органов при представлении сведений о транспортных средствах и лицах, на которых они зарегистрированы». Взаимодействие подразделений Госавтоинспекции и управлений ФНС России осуществляется на уровне управлений по субъекту федерации и состоит во взаимной передаче файлов для их сверки и корректировки с целью своевременного начисления транспортного налога.

Взаимодействие органов внутренних дел и Банка России осуществляется в соответствии с совместным приказом МВД России № 102, Центрального Банка России № ОД-113 от 5 февраля 2009 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством». Согласно указанному порядку должностные лица территориальных учреждений Банка России, Центрального хранилища Банка России, головных расчетно-кассовых центров, расчетно-кассовых центров, кассовых центров, полевых учреждений, операционных управлений и отделов Банка России незамедлительно информируют территориальные органы внутренних дел о выявлении признаков фальшивомонетничества.

Взаимодействие органов внутренних дел и органов Федеральной антимонопольной службы организовано в соответствии с совместным приказом МВД России № 878, ФАС России № 215 от 30 декабря 2004 г. «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы». Данное взаимодействие носит характер взаимного обмена информацией о фактах выявления признаков нарушения законодательства. Поскольку указанный приказ признан не нуждающимся в государственной регистрации¹ и не был официально опубликован, останавливаться на нем подробно мы не будем.

Взаимодействие органов внутренних дел и учреждений социальной защиты населения осуществляется в соответствии с совместным приказом Минтруда России № 147 и МВД России № 481 от 20 июня 2003 г. «О взаимодействии органов и учреждений социальной

¹ См.: Письмо Минюста России от 21 апреля 2005 г. № 01/3042-ВЯ.

защиты населения и органов внутренних дел в организации профилактической работы с беспризорными и безнадзорными несовершеннолетними». В соответствии с ним органы и учреждения социальной защиты населения и органы внутренних дел осуществляют совместные мероприятия по профилактике беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних и органы внутренних дел устанавливают личности беспризорных детей, находящихся в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по заявлению органов и учреждений социальной защиты населения. Более подробно характер такого взаимодействия раскрывается в курсе учебной дисциплины «Административная деятельность органов внутренних дел».

Кроме того, взаимоотношения органов внутренних дел и любых других государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан могут осуществляться при реализации прав полиции, предоставленных ей статьей 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

В частности, в соответствии с пунктом 4 статьи 13 названного закона полиция имеет право запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

в связи с расследуемыми уголовными делами;

в связи находящимися в производстве делами об административных правонарушениях;

в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции.

В случае отказа от предоставления запрашиваемой информации, неполного предоставления информации или предоставления заведомо неверной информации виновные могут быть привлечены к административной ответственности по статье 5.39 КоАП РФ.

Также в соответствии с пунктом 5 статьи 13 названного закона сотрудники полиции имеют право беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать государственные и муници-

пальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, в том числе с персональными данными граждан, имеющими отношение к расследованию уголовных дел, производству по делам об административных правонарушениях, проверке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. Основания для реализации этих прав такие же, как и в предыдущем случае:

в связи с расследуемыми уголовными делами;

в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях;

в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции.

За отказ или воспрепятствование к посещению и/или ознакомлению виновные могут быть привлечены к административной ответственности по части 1 статьи 19.3 КоАП РФ.

Глава 28. Государственное управление в сфере экономики

§ 1. Понятие, содержание и правовые основы управления хозяйством

Современное состояние хозяйственной сферы основано на равенстве всех форм собственности и свободе экономической деятельности¹. Но такая свобода имеет не абсолютный характер и не освобождает отрасли хозяйства от государственного и, прежде всего, административно-правового регулирования.

Нормативную основу административно-правового регулирования хозяйственной деятельности составляют преимущественно законодательные акты, однако нельзя не учитывать и многочисленные подзаконные источники, устанавливающие различные правила (налогового, бюджетного учета, лицензирования, торговли, оказания услуг, сертификации и т.п.).

¹ См.: ст. 8 Конституции РФ.

Основными законодательными источниками административно-правового регулирования хозяйственной деятельности, не считая общеизвестных кодексов, являются: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»; Федеральные законы: от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»; от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»; от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»; от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»; от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»; от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и многие другие.

Ведущая роль в сфере управления хозяйственной деятельностью отведена высшему органу исполнительной власти – Правительству РФ¹, административно-правовой статус которого рассматривается в соответствующей главе учебника.

Учитывая, что многие вопросы хозяйственной деятельности отнесены к совместному ведению РФ и субъектов РФ², а также входят в предметы ведения местного самоуправления³, необходимо понимать, что в хозяйственной сфере определенными полномочиями наделены и органы государственной власти РФ, и органы местного самоуправления.

Помимо государственных и муниципальных органов и организаций в этой же сфере действует большое число субъектов, находящихся в иных формах собственности. В отличие от государства и его органов, они заняты не регулированием и управлением, а непосред-

¹ См.: ст., ст. 14, 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

² См.: ст. 72 Конституции РФ.

³ См.: гл. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ственно производством материальных и духовных благ. Данные предприятия, учреждения, организации, не относящиеся к органам власти, можно именовать как «субъекты хозяйственной деятельности», «хозяйствующие субъекты», «хозяйственные организации» или «предприятия». Как и любое другое имущество, хозяйствующие субъекты находятся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Деятельность хозяйствующих субъектов, особенно находящихся в частной собственности, в основном является коммерческой, т.е. направлена на получение прибыли и осуществляется в соответствии с нормами гражданского законодательства. Помимо частных предприятий в этой сфере действуют государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности РФ, субъекту РФ или муниципальному образованию¹.

Предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью². Объектом государственного управления в хозяйственной сфере выступают различные организационно-правовые формы предприятий.

Весьма условно предприятия можно поделить на имеющие статус юридического лица и не имеющие такового. В свою очередь, предприятия, имеющие статус юридического лица и занимающиеся коммерческой деятельностью, можно именовать организациями³.

Организационно-правовыми формами коммерческих организаций являются: хозяйственные товарищества (полные или на вере) и общества (с ограниченной или с дополнительной ответственностью, акционерные закрытые или открытые), производственные и потребительские кооперативы, государственные и муниципальные унитарные

¹ П. 1 ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

² Ч. 1 ст. 132 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

³ См.: там же ч. 1 ст. 48.

предприятия (основанные на праве хозяйственного ведения или оперативного управления)¹.

Организационно-правовыми формами некоммерческих организаций являются: потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), фонды, а также учреждения².

В гражданском праве существуют различные классификации хозяйствующих субъектов (по виду собственности, организационно-правовой форме и др.). Определенный интерес для административного права представляет классификация по отрасли деятельности, так, выделяют хозяйственные организации, действующие в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, на транспорте, сфере связи, торговли и жилищно-коммунального обслуживания.

Удовлетворяя потребности других хозяйствующих субъектов и населения путем производства продукции, оказания услуг предприятия получают прибыль, развиваясь, таким образом, не только сами, но и развивая экономику страны. Государство путем принятия нормативных правовых актов о контроле хозяйственной деятельности пытается установить четкие «правила игры» на хозяйственном поле, понятные и прозрачные для всех, что является одной из гарантий предпринимательской деятельности.

Одним из таких шагов стало правило, закрепленное в пункте 5 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции», согласно которому полиция имеет право беспрепятственно посещать государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами лишь при наличии следующих оснований:

1) в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях;

2) в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции.

Другим заметным шагом в этом направлении стало вступление в силу новой редакции Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

¹ См.: там же, §§ 2–4 гл. 4.

² См.: § 5 гл. 4 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, который вводит уведомительный порядок осуществления ряда видов хозяйственной деятельности и существенно защищает права хозяйствующих субъектов при проведении государственного контроля. Плановые контрольные мероприятия по большинству видов хозяйственной деятельности должны проводиться не чаще чем раз в три года на основе ежегодных планов, составляемых контролирующими органами, согласованных с органами прокуратуры².

Помимо плановых проверок предусматривается возможность проведения и внеплановых проверок, которые также согласовываются с органами прокуратуры и проводятся лишь при наличии указанных в законе оснований.

Основными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в хозяйственной сфере, являются:

Министерство финансов РФ и подведомственные ему Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство;

Министерство экономического развития РФ, подведомственные ему Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;

Министерство промышленности и торговли РФ и подведомственное ему Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральные агентства по печати и массовым коммуникациям, связи;

Министерство сельского хозяйства РФ и подведомственная ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;

Министерство транспорта РФ, подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

² См.: ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта;

Министерство энергетики РФ.

Из числа подведомственных напрямую Правительству РФ федеральных служб и агентств в сфере регулирования хозяйственной деятельности заняты, прежде всего:

Федеральная антимонопольная служба;

Федеральная таможенная служба;

Федеральная служба по тарифам;

Федеральная служба по финансовому мониторингу;

Федеральная служба по финансовым рынкам;

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

При этом, необходимо отметить, что в той или иной степени хозяйственную деятельность осуществляет каждый государственный или муниципальный орган власти. Все они финансируются из бюджета, нуждаются в поставках оборудования, оргтехники, ремонте занимаемых помещений, строительстве новых объектов, тепло-, водо-, газоснабжении, водоотведении и т.п. Для этих функций в структуре каждого органа создаются специальные подразделения, которые присутствуют как на уровне центрального аппарата, так и в территориальных органах (например, Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России, хозяйственные отделы территориальных органов исполнительной власти и т.п.). Но есть государственные органы, которые не только обеспечивают собственную хозяйственную деятельность, но и обладают весьма широким спектром управленческих, регулирующих полномочий в этой сфере.

В настоящем параграфе остановимся подробнее на Министерстве экономического развития РФ (Минэкономразвития России), которое отличается огромным разнообразием полномочий.

Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления, оценочной

деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, государственной статистической деятельности, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития, создания и функционирования особых экономических зон на территории РФ, управления государственным материальным резервом, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Минэкономразвития России действует на основании положения о нем, утвержденного Постановлением Правительства РФ¹.

Минэкономразвития России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Рассматриваемое министерство не имеет своих территориальных органов в пределах РФ, но подведомственные ему федеральные службы и федеральные агентства имеют систему территориальных органов по субъектам РФ; в то же время за пределами РФ Минэкономразвития России представлено в виде органов, которые получили название «загранаппарат», к таким органам относятся торговые представительства Минэкономразвития России в иностранных государствах и специалисты министерства в постоянных представительствах РФ при международных организациях.

В силу ограниченного объема настоящего учебника мы не будем раскрывать здесь административно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Минэкономразви-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».

тия России, его необходимо изучить самостоятельно, используя соответствующие положения об этих органах¹.

§ 2. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках

Одним из средств государственного регулирования хозяйственной деятельности является обеспечение реализации принципов свободы конкуренции и ограничения монополистической деятельности. Основными нормативными правовыми актами, определяющими организационные и правовые основы защиты конкуренции, являются федеральные законы «О защите конкуренции»², «О естественных монополиях»³.

Отраслевым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках является Федеральная антимонопольная служба, которая напрямую подведомственна Правительству РФ и действует на основании утвержденного им положения⁴.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности

¹ См.: постановления Правительства РФ: от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики», от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», от 23 июля 2004 г. № 373 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по государственным резервам», от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом».

² Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ.

³ Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну¹).

ФАС России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

ФАС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются управления ФАС по субъектам РФ².

§ 3. Административно-правовая организация управления отдельными отраслями хозяйства

Административно-правовая организация управления в сфере промышленности и торговли. Согласно толковому словарю, промышленность – отрасль производства, охватывающая переработку сырья, разработку недр, создание средств производства и предметов потребления³. В свою очередь, согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»⁴, торговая деятельность (да-

¹ В соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» такими полномочиями наделена Федеральная служба по оборонному заказу.

² См.: Приказ ФАС РФ от 15 декабря 2006 г. № 324 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы».

³ См.: Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: ООО «А ТЕМП», 2010. – С. 616.

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ, вступил в силу с 1 февраля 2010 г. (далее также – Закон о торговле).

лее также – торговля) – вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

Закон о торговле не распространяется на некоторые виды торговой деятельности, осуществляемые в соответствии со специальными федеральными законами (внешнеторговая деятельность, торговля на товарных биржах и розничных рынках, купля-продажа ценных бумаг, объектов недвижимости, продукции производственно-технического назначения, в том числе электрической энергии, тепловой энергии и мощности, а также иных видов энергетических ресурсов).

В соответствии со статьями 5 и 6 Закона о торговле полномочиями в области регулирования торговой деятельности наделены Правительство РФ, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли¹, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в этой сфере, являются Министерство промышленности и торговли РФ и подведомственное ему Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России) действует на основании положения о нем, утвержденного Постановлением Правительства РФ².

Минпромторг России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, народных художественных промыслов;

¹ В настоящее время – Министерство промышленности и торговли РФ.

² См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации».

функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов;

функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением РФ к Всемирной торговой организации;

функции федерального органа по техническому регулированию.

Минпромторг России является уполномоченным (национальным) органом¹ по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении² и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении.

Минпромторг России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Территориальными органами Минпромторга России являются управления. Всего действует 18 управлений, некоторые из них охватывают территорию одного субъекта РФ (например, по Калининград-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 2 июля 2007 № 421 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении международных обязательств Российской Федерации в области химического разоружения».

² См.: Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении. (Заклучена в г. Париже 13 января 1993 г.).

ской области, Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Приморскому краю, Камчатскому краю, Сахалинской области), большинство управлений действуют по экономическому району (например, по Центральному, Северо-Западному, Уральскому), включающему территории нескольких субъектов РФ¹.

Минпромторг России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений. Росстандарт действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ².

Росстандарт осуществляет:

лицензирование деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений³ до внесения изменений в законодательные акты; контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов; государственный метрологический надзор⁴.

Росстандарт возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра промышленности и торговли РФ.

Росстандарт осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и через подведомственные организации⁵. Территориальными органами Росстандарта являются меж-

¹ См.: Приказ Минпромторга России от 15 октября 2008 г. № 206 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 493 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений».

⁴ П. 6 Постановления Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии».

⁵ См.: Постановления Правительства РФ от 23 марта 2001 г. № 225 «Об утверждении Положения о Государственной службе времени, частоты и опре-

региональные управления Росстандарта, действующие в границах соответствующих федеральных округов¹.

Административно-правовая организация управления в сфере капитального строительства. В соответствии с пунктом 13 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ², строительство – создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). Капитальное строительство (строительная деятельность) может быть определено как создание (возведение) новых и капитальный ремонт существующих объектов капитального строительства – зданий (сооружений, жилых и нежилых помещений), признаваемых недвижимым имуществом в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии со статьей 51 ГрК РФ, строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, осуществляется на основании разрешения на строительство, выданного по форме, определяемой Правительством РФ³, за исключением случаев, когда такое разрешение не требуется.

деления параметров вращения Земли», от 20 августа 2001 г. № 596 «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов», от 2 ноября 2009 г. № 884 «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов».

¹ См.: Приказ Минпромэнерго РФ от 12 сентября 2005 г. № 250 «Об утверждении Схемы размещения, численности и фонда оплаты труда территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии». Также см., напр.: Приказ Росстандарта от 5 августа 2010 г. № 2922 «Об утверждении Положения об Уральском межрегиональном территориальном управлении Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии».

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ. (далее – ГрК РФ).

³ См.: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2005 г. № 698 «О форме разрешения на строительство и форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию»; Приказ Минрегиона России от 19 октября 2006 № 120 «Об утверждении Инструкции о порядке заполнения формы разрешения на строительство».

Разрешение на строительство выдается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти¹, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления или уполномоченной организацией, осуществляющей государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения².

Отдельные виды строительных работ, в случае оказания ими влияния на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией³ свидетельства о допуске к такой деятельности⁴. Перечень видов работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, в соответствии с частью 4 статьи 55.8 ГрК РФ устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти⁵.

Иные виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере капитального строительства, а также

¹ В настоящее время – Министерство регионального развития РФ. См.: Постановление Правительства РФ от 23 мая 2009 г. № 441 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства».

² В настоящее время – Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

³ О порядке создания саморегулируемых организаций в сфере капитального строительства см.: гл. 6.1 ГрК РФ.

⁴ См.: Приказ Ростехнадзора от 24 мая 2010 г. № 411 «Об утверждении формы Свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

⁵ См.: Приказ Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

ведение реестра указанных организаций осуществляются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору¹.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) действует на основании положения о ней, утвержденного Правительством РФ². Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Ростехнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются межрегиональные управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по федеральным округам и управления по техноло-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 864 «О мерах по реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ».

² См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

гическому и экологическому надзору Ростехнадзора по субъектам РФ¹.

Помимо Ростехнадзора, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия, отраслевым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством управление в сфере капитального строительства, является Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России), которое действует на основании положения о нем, утвержденного Постановлением Правительства РФ².

Минрегион России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства РФ, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства, государственной национальной политики и международных отношений в РФ, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов РФ, взаимодействия с казачьими обществами, а также функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ, субсидий бюджетам субъектов

¹ См.: Приказ Минприроды РФ от 15 апреля 2009 г. № 93 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»; Список территориальных органов Ростехнадзора: Утвержден Приказом Ростехнадзора от 20 сентября 2007 г. № 643 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по установлению лимитов на размещение отходов».

² См.: Постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

РФ из федерального бюджета, согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития, осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований, разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям и внесению их в Правительство РФ на утверждение, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере градостроительства, строительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства и координации деятельности государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Минрегион России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минрегион России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации.

Административно-правовая организация управления в сфере агропромышленного комплекса. В целях установления правовых основ реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства в нашей стране принят и действует Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

В соответствии со статьей 3 указанного Федерального закона, сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ¹, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 446 «Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители».

товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также:

1) граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»;

2) сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие (в том числе кредитные), снабженческие, заготовительные), созданные в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»;

3) крестьянские (фермерские) хозяйства в соответствии с Федеральным законом от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

На основании статьи 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» в нашей стране выработана Государственная аграрная политика, для реализации которой применяется целый комплекс мер, среди которых стоит отметить:

1. Применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей¹.

2. Действие государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия².

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в сфере агропромышленного комплекса, являются Министерство сельского хозяйства РФ и подведомственная ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) действует на основании положения о нем,

¹ Более подробно см.: гл. 26.1 «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)» Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

² См.: напр. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы».

утвержденного Правительством РФ¹. Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;

по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

органа исполнительной власти по селекционным достижениям.

Минсельхоз России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минсельхоз России осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через подведомственные учреждения и иные организации.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ². Россельхознадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору».

растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Россельхознадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Территориальными органами Россельхознадзора являются управления Россельхознадзора на территории одного или нескольких субъектов РФ¹. Территория осуществления полномочий устанавливается в положении об управлении².

Административно-правовая организация управления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду³, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ.

Правовые основы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и природопользования заложены в многочисленных законодательных актах, основными из которых являются кодексы: Земельный⁴, Водный⁵, Лесной⁶ и федеральные законы: «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ, «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ, «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении из-

¹ См.: Приказ Минсельхоза РФ от 13 июня 2006 г. № 171 «О Типовом положении о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору».

² См., напр.: Приказ Россельхознадзора от 10 июня 2010 г. № 214 «Об утверждении Положения об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по городу Москва, Московской и Тульской областям».

³ См.: ст. 9, 42, 58 Конституции РФ.

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.

⁵ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

⁶ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

менений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ.

Поскольку вопросы природопользования и охраны окружающей среды находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ¹, а также некоторыми полномочиями в этой сфере охраны наделены и органы местного самоуправления², возникает необходимость разграничения полномочий между органами власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления. Такое разграничение произведено статьями 5-8 Федерального закона «О животном мире», главой II Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды являются Министерство природных ресурсов и экологии РФ, а также подведомственные ему Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов и Федеральное агентство по недропользованию. Также управление в этой сфере осуществляют подведомственные напрямую Правительству РФ Федеральное агентство по рыболовству и Федеральное агентство лесного хозяйства.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ³, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации госу-

¹ См.: п. «в», «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

² См.: п. 3 ч. 1 ст. 11, п. 9 ч. 1 ст. 15, п. 11 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

дарственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления (далее – отходы), особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минприроды России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации: научные организации, государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заказники и иные особо охраняемые природные территории федерального значения.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹.

Росгидромет является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Росгидромет возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии РФ.

Росгидромет осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации. Территориальным органом Росгидромета (далее – территориальный орган) является межрегиональное территориальное управление Росгидромета, осуществляющее свою деятельность на территории нескольких субъектов РФ². Территориальный орган, расположенный в центре федерального округа, осуществляет координацию деятель-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды».

² См.: Приказ Минприроды РФ от 26 мая 2010 г. № 182 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды».

ности других территориальных органов, расположенных на территории федерального округа, по вопросам межрегионального взаимодействия и обеспечения взаимодействия с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹.

Росприроднадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Росприроднадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, государственные учреждения, природные заповедники и национальные парки. Территориальные органы Росприроднадзора создаются по федеральным округам² и по субъекту (субъектам) РФ³.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ⁴.

Росводресурсы является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370».

² См.: Приказ Минприроды РФ от 1 октября 2008 г. № 243 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по федеральному округу».

³ См.: Приказ Минприроды РФ от 1 октября 2008 г. № 242 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по субъекту Российской Федерации».

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов».

Росводресурсы осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в том числе бассейновые)¹ и через подведомственные организации.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ².

Роснедра является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Роснедра осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации. Территориальные органы рассматриваемого агентства создаются в виде департаментов по недропользованию по федеральным округам³.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ.

Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, в том числе рыболовства, рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, сохранения водных биологических ресурсов, производства и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, а также в сфере охраны, рационального использования, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу РФ, обеспечения безопасно-

¹ См.: Приказ МПР РФ от 11 октября 2007 г. № 264 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства водных ресурсов».

² См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию».

³ См.: Приказ Минприроды РФ от 30 марта 2007 г. № 72 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу»; Приказ Роснедр от 21 мая 2007 г. № 569 «Об утверждении Положений по Департаментам по недропользованию по федеральным округам».

сти мореплавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства;

по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах РФ, за исключением внутренних морских вод РФ, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса, за обеспечением безопасности мореплавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства;

по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (аквакультуры), товарного рыбоводства, производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, обеспечения безопасности мореплавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Росрыболовство осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы, представительства и представителей за рубежом и подведомственные организации¹.

Территориальным органом Росрыболовства являются территориальные управления² (далее – управления). Управления Росрыболовства осуществляют полномочия в закрепленной сфере деятельности и формируются по бассейновому принципу³ на территории одного или нескольких субъектов РФ. Территория осуществления полномочий устанавливается в положении об управлении.

¹ См.: Приказ Росрыболовства от 2 июня 2009 г. № 448 «О координации и контроле деятельности подведомственных Росрыболовству организаций территориальными органами Росрыболовства».

² См.: Приказ Росрыболовства от 1 октября 2010 г. № 839 «О Типовом положении о территориальном органе Федерального агентства по рыболовству».

³ В соответствии со ст. 28 Водного кодекса РФ в нашей стране установлено 28 бассейновых округов, их границы утверждаются Минприроды РФ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов».

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ¹.

Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Рослесхоз осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации.

Административно-правовая организация управления в сфере транспорта. Правовые основы государственной политики в сфере транспорта заложены в многочисленных законодательных актах, основными из которых являются кодексы: Торгового мореплавания², Воздушный³, Внутреннего водного транспорта⁴ и федеральные законы: «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ, «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ, «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ, «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ, «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ, «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ. На основе этих законодательных актов, в развитие и конкретизацию их положений, приняты многочисленные подзаконные

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства».

² Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ.

³ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ.

⁴ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ.

нормативные правовые акты составляющие основу административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в сфере транспорта, являются Министерство транспорта РФ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта и Федеральное агентство морского и речного транспорта.

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹.

Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах.

Минтранс России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минтранс России осуществляет свою деятельность непосредственно и через зарубежный аппарат².

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации».

² См.: п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации».

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹.

Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности.

Ространснадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра транспорта РФ. Руководитель Ространснадзора является главным государственным транспортным инспектором РФ, а сотрудники этой службы в зависимости от вида транспорта, в области которого они осуществляют контрольные и надзорные функции, обладают статусом соответственно государственных ревизоров или государственных инспекторов.

Ространснадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются:

13 управлений государственного морского (и/или речного) надзора²;

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта».

² См.: Приложение 1 к Приказу Ространснадзора от 1 июля 2010 г. № АК-692фс «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ, в том числе международных договоров Российской Федерации, о торговом мореплавании, о внутреннем водном транспорте Российской Федерации юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по обеспечению безопасности мореплавания и судоходства»; Приказ Ространснадзора от 6 июня 2008 г. № ГК-651фс «Об утверждении положений о территориальных управлениях госу-

управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по федеральным округам¹;

7 управлений государственного железнодорожного надзора (УГЖДН), действующих в регионах транспортного обслуживания нескольких железных дорог и на примыкающих к ним территориях, на которых расположены объекты железнодорожного транспорта, в пределах границ РФ²;

управления (межрегиональные управления) автодорожного надзора, действующие по территории субъекта (нескольких субъектов) РФ³.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ⁴.

Росавиация является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства РФ, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области

государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта».

¹ См., напр.: Приказ Ространснадзора от 29 июля 2009 г. № АК-795фс «Об утверждении Положения об Управлении государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Центральному федеральному округу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта».

² См., напр.: Приказ Ространснадзора от 30 сентября 2009 г. № АК-1070фс «Об утверждении Положения о Дальневосточном Управлении государственного железнодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта».

³ См., напр.: приказы Ространснадзора от 12 августа 2009 г. № ВП-916фс «Об утверждении Положения об управлении государственного автодорожного надзора по Омской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта»; от 12 августа 2009 № ВП-913фс «Об утверждении Положения о Межрегиональном управлении государственного автодорожного надзора по Красноярскому краю, Республике Тыва и Республике Хакасия Федеральной службы по надзору в сфере транспорта».

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта».

транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Росавиация осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные организации, которыми являются федеральные государственные унитарные предприятия¹. Территориальными органами Росавиации являются 14 межрегиональных территориальных управлений воздушного транспорта, каждое из которых действует на территории нескольких субъектов РФ².

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ³.

Росавтодор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере. Росавтодор осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные федеральные государственные учреждения и предприятия.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ⁴.

Росжелдор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государ-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2005 г. № 699-р «О перечне федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Росавиации».

² См., напр.: приказы Росавиации от 29 июля 2008 г. № 212 «Об утверждении Положения о Северо-Восточном межрегиональном территориальном управлении воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта»; от 29 июля 2008 г. № 224 «Об утверждении Положения о Северо-Западном межрегиональном территориальном управлении воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве».

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта».

ственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Росжелдор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются территориальные управления Росжелдора по федеральным округам¹.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ².

Росморречфлот является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Росморречфлот осуществляет свою деятельность непосредственно или через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия и федеральные государственные унитарные учреждения, перечень которых утвержден Правительством РФ³.

Административно-правовая организация управления в сфере связи. Правовые основы государственной политики в сфере связи заложены в многочисленных законодательных актах, основными из которых являются Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» и федеральные законы: «О федеральной фельдъегерской связи» от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ, «О почтовой связи» от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ, «О связи» от 7 июля 2003 г.

¹ См.: Приказ Росжелдора от 13 сентября 2007 г. № 295 «О территории деятельности территориальных управлений Федерального агентства железнодорожного транспорта»; Приказ Минтранса РФ от 18 июля 2007 г. № 98 «Об утверждении Типового положения о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта».

² См.: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта».

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 1748-р «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росморречфлота».

№ 126-ФЗ, «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. На основе этих законодательных актов, в развитие и конкретизацию их положений, приняты многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, составляющие основу административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в сфере связи, являются Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное агентство связи.

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь России) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ¹.

Минкомсвязь России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электро-связи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных.

Минкомсвязь России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минкомсвязь России осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия. Среди которых, например, федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России», основанное

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».

на праве хозяйственного ведения¹. Филиалами «Почты России» являются управления федеральной почтовой связи (УФПС) субъектов РФ², которым подведомственны почтовые отделения.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ³.

Роскомнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи⁴, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства РФ в области персональных данных⁵, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

Роскомнадзор является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных.

Роскомнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно, через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия, которыми являются главный радиочастотный центр, радиочастотные центры по федеральным округам и научно-технический центр «Информрегистр», а также через свои территориальные органы.

¹ Абзац 2 п. 1 Распоряжения Правительства РФ от 5 сентября 2002 г. № 1227-р «О создании федерального государственного унитарного предприятия «Почта России».

² См.: Распоряжение Минимущества РФ № 1006-р, Минсвязи РФ № ЛР-П5-1511 от 1 марта 2004 г. «О наделении ФГУП «Почта России» федеральным имуществом».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций».

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи».

⁵ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Территориальными органами Роскомнадзора являются управления по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по субъектам РФ¹.

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ².

Роспечать является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, средств массовой информации и массовых коммуникаций, в том числе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, издательской и полиграфической деятельности.

Роспечать осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия, к которым, например, относится Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания (ВГТРК) и присоединенные к ней предприятия³.

Федеральное агентство связи (Россвязь) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ⁴.

Россвязь является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания.

Россвязь осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия.

¹ См.: Приказ Минкомсвязи РФ от 7 апреля 2009 г. № 51 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций».

² См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292 «О Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям».

³ См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 111 «О Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании».

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи».

Глава 29. Государственное управление в социально-культурной сфере

§ 1. Административно-правовая организация управления в области здравоохранения

Социально-культурная сфера государственного управления целиком совпадает с соответствующей сферой жизни личности, при этом задачами управления являются, прежде всего, заботы о физической жизни человека (здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение), а также, в не меньшей степени, и о его духовной жизни (образование, наука, культура). В соответствии с указанными задачами и построен материал настоящей главы.

Здравоохранение имеет целью сохранение и укрепление здоровья людей посредством лечебной, профилактической и иных видов деятельности медицинских учреждений, которые в совокупности и составляют отрасль в материальном значении этого термина. Физическая культура, спорт, туризм, наряду со здравоохранением, направлены на всестороннее развитие человека, утверждение здорового образа жизни. Как отрасль, здравоохранение имеет всеохватывающий масштаб, подобно другим отраслям социальной сферы. В основу размещения учреждений здравоохранения положен территориальный принцип в целях удобства для населения. Он дополнен отраслевым принципом - ряд ведомств имеют свои медицинские комплексы – системы Министерства обороны, МВД, ФСБ, некоторые транспортные отрасли. Наряду с лечебной и профилактической работой система здравоохранения осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор в масштабе страны, а также дает разрешения на использование лечебных препаратов¹.

Здравоохранение представляет собой непроизводственную отрасль, поэтому основа его финансирования – федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальные, хотя самофинансирование посредством оказания платных медицинских услуг населению государственными и муниципальными медицин-

¹ См.: Манохин В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 5.

скими учреждениями по специальному разрешению соответствующего органа управления здравоохранением также имеет определенное значение. С позиции конституционного разграничения полномочий – это отрасль совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 ч. 1 пп. «е» и «ж» - общие вопросы физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения).

Здравоохранение как объект государственного управления и, следовательно, административно-правового регулирования, представляет собой комплексную отрасль с охватом таких изначально самостоятельных первичных отраслей, как труд, защита прав потребителей, социальное обеспечение (развитие): есть общее законодательство о здравоохранении, законодательные акты по его направлениям (отдельным задачам) – Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (в ред. от 27 декабря 2009 г.), Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (в ред. от 22 августа 2004 г.), федеральные законы от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (в ред. от 23 июля 2008 г.), от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 22 декабря 2008 г.) и, наконец, нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере труда, защиты прав потребителей, социального обеспечения.

К *государственной системе здравоохранения* относятся федеральные органы исполнительной власти в области здравоохранения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения, Российская академия медицинских наук, которые в пределах своей компетенции планируют и осуществляют меры по охране здоровья граждан. В государственную систему здравоохранения входят также находящиеся в государственной собственности и подчиненные федеральным органам исполнительной власти или органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, санитарно-профилактические учреждения, территориальные органы, созданные в установленном порядке для осуществления санитарно-

эпидемиологического надзора, учреждения судебно-медицинской экспертизы, службы материально-технического обеспечения, предприятия по производству медицинских препаратов и медицинской техники и иные предприятия, учреждения и организации.

К *муниципальной системе здравоохранения* относятся органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление управления в сфере здравоохранения, а также находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации, которые являются юридическими лицами.

В *частную систему здравоохранения* входят также лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения, демографической политики, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения, социального страхования, включая уплату страховых взносов, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), соци-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (в ред. от 15 июня 2010 г.).

альной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи (в том числе высокотехнологичной, включая трансплантацию органов и тканей человека), разработку и реализацию современных медицинских технологий, новых методов диагностики и организации оказания медицинской помощи, предоставление услуг в области курортного дела, организацию судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, социальное обслуживание населения, оказание протезно-ортопедической помощи, реабилитацию инвалидов, проведение медико-социальной экспертизы, профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации медицинских, фармацевтических и санитарно-эпидемиологических работников, работников сферы социального развития и курортного дела, а также отдельных категорий работников в области охраны труда.

В целях осуществления указанных функций Минздравсоцразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по труду и занятости, Федерального медико-биологического агентства, а также координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Самостоятельным направлением деятельности государственной системы здравоохранения является осуществление *санитарно-эпидемиологического надзора*.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор включает в себя:

- контроль за выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

- санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдачу предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, их совершивших;
- контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой;
- проведение санитарно-эпидемиологических исследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);
- разработку предложений о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;
- статистическое наблюдение в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на федеральном уровне, государственный учет инфекционных заболеваний, профессиональных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) в связи с вредным воздействием факторов среды обитания в целях формирования государственных информационных ресурсов.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляют органы и учреждения, представляющие собой единую федеральную централизованную систему.

Структура органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, их задачи, функции, порядок осуществления деятельности и назначения руководителей устанавливаются положением, утвержденным Правительством Российской Федерации¹.

Организацию государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации осуществляют:

руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека - главный государственный санитарный врач Российской Федерации, а также:

руководители территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия чело-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 г. № 569 «О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации».

века - главные государственные санитарные врачи по субъектам Российской Федерации;

главные государственные санитарные врачи по городам, районам и на транспорте;

главный государственный санитарный врач Министерства внутренних дел Российской Федерации;

главный государственный санитарный врач Министерства обороны Российской Федерации;

главный государственный санитарный врач Федеральной службы исполнения наказаний;

главный государственный санитарный врач Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации;

главный государственный санитарный врач по объектам Управления делами Президента Российской Федерации;

главный государственный санитарный врач Федеральной службы безопасности Российской Федерации;

главный государственный санитарный врач Федеральной службы охраны Российской Федерации;

главный государственный санитарный врач Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;

главный государственный санитарный врач Федерального медико-биологического агентства.

Главный государственный санитарный врач Российской Федерации координирует деятельность всех указанных главных государственных санитарных врачей.

Издаваемые главным государственным санитарным врачом Российской Федерации правовые акты по вопросам, относящимся к его компетенции, являются обязательными для исполнения всеми структурными подразделениями и федеральными государственными учреждениями, входящими в единую федеральную централизованную систему государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Рассмотрим систему органов управления здравоохранением в субъекте Российской Федерации на примере Омской области. Возглавляет указанную систему Министерство здравоохранения Омской области, взаимодействующее с Департаментом здравоохранения администрации г. Омска. В структуре последнего образованы и действуют отделы здравоохранения по административным округам г. Омска. В сельских районах области сохранились центральные районные больницы, функционирующие во главе с их администрациями.

Основным звеном здравоохранения являются лечебно-профилактические учреждения: больницы, госпитали, поликлиники, санатории, профилактории и т.д. Управление лечебно-профилактическим учреждением осуществляет главный врач – административный руководитель, издающий приказы и распоряжения. Он отвечает за административно-хозяйственный блок вопросов, ремонт, строительство; рассматривает жалобы. Заместитель главного врача по лечебной части (или начмед- начальник медицинской части) помимо организации лечебной помощи отвечает за обеспечение лечебно-профилактического учреждения медикаментами и питанием. Непосредственно лечебная помощь оказывается в структурных подразделениях – отделениях лечебно-профилактических учреждений во главе с заведующими.

К основным методам государственного управления, используемым на уровне субъектов Российской Федерации, относятся лицензирование, осуществляемое лицензионной комиссией, аттестация (как лечебно-профилактические учреждения, так и персонал аттестуются один раз в пять лет), сертификация (медицинскому персоналу выдаются сертификаты – по медицинским специальностям, удостоверения – по категориям), аккредитация лечебно-профилактических учреждений при органах управления здравоохранением субъектов Российской Федерации.

Права граждан в области охраны здоровья подробно закреплены в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. Обучающимся в образовательных учреждениях системы МВД России следует обратить внимание на нормы закона, непосредственно обращенные к сотрудникам органов внутренних дел. Прежде всего это относится к обязанности оказания первой помощи (ст. 19.1.). Первая помощь оказывается гражданам Российской Федерации и иным лицам, находящимся на ее территории, до оказания медицинской помощи при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, лицами, обязанными ее оказывать по закону или по специальному правилу и имеющими соответствующую подготовку (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками, военнослужащими и работниками Государственной противопожарной службы, спасателями аварийно-спасательных формирований и аварийно-спасательных служб, водителями транспортных средств и другими лицами).

Примерные программы учебного курса, предмета, дисциплины по оказанию первой помощи, а также перечень мероприятий по оказанию первой помощи разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения.

Неоказание либо неквалифицированное оказание такой помощи влечет установленную законом ответственность и, кроме того, негативным образом сказывается на взаимоотношениях общества и полиции.

В Основах законодательства об охране здоровья граждан предусмотрены также права лиц, задержанных, отбывающих наказание в виде ограничения свободы, ареста, заключенных под стражу, отбывающих наказание в местах лишения свободы либо административный арест, на получение медицинской помощи (ст. 29). Указанные лица имеют право на получение медицинской помощи в необходимых случаях в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения за счет средств соответствующих бюджетов. В местах лишения свободы, где предусматривается совместное содержание матерей и детей в возрасте до одного года, создаются детские ясли с квалифицированным персоналом. Испытание новых методов диагностики, профилактики и лечения, а также лекарственных средств, проведение биомедицинских исследований с привлечением в качестве объекта данных лиц, не допускаются.

Деятельность органов государственного управления в сфере здравоохранения строится на основе единых принципов, реализация которых обеспечивает охрану здоровья граждан. Организация управления здравоохранением исходит из гибкого сочетания начал централизации в решении вопросов, общих для всей отрасли, и децентрализации, предполагающей учет местных условий и особенностей медицинского обслуживания населения.

Рассматривая вопросы охраны здоровья населения, нельзя обойти вниманием *физическую культуру и спорт*, поскольку эти сферы тесно взаимосвязаны друг с другом.

§ 2. Административно-правовая организация управления в области физической культуры и спорта

Развитие физической культуры и спорта на современном этапе является приоритетной задачей государственной политики и прежде

всего состоит в создании условий для привлечения детей, подростков и молодежи к активному образу жизни, их оздоровления, повышения уровня физической подготовленности населения, *профилактики правонарушений*.

Одним из направлений государственной политики в сфере физической культуры и спорта является формирование оптимальной отраслевой модели управления, в которой четко распределены и согласованы компетенция и полномочия, функции и ответственность всех субъектов физкультурно-спортивной деятельности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ от 11 января 2006 г. № 7 (в ред. от 10 июня 2010 г.) принята Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы», а распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р утверждена Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года.

Целью Стратегии является создание условий, обеспечивающих возможность для граждан страны вести здоровый образ жизни, систематически заниматься физической культурой и спортом, получить доступ к развитой спортивной инфраструктуре, а также повысить конкурентоспособность российского спорта.

К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленной цели, отнесены:

- создание новой национальной системы физкультурно-спортивного воспитания населения;
- разработка и реализация комплекса мер по пропаганде физической культуры и спорта как важнейшей составляющей здорового образа жизни;
- модернизация системы физического воспитания различных категорий и групп населения, в том числе в образовательных учреждениях профессионального образования;
- совершенствование подготовки спортсменов высокого класса и спортивного резерва для повышения конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене.
- усиление мер социальной защиты спортсменов и тренеров;
- развитие организационно-управленческого, кадрового, научно-методического, медико-биологического и антидопингового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

- развитие инфраструктуры сферы физической культуры и спорта и совершенствование финансового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

- *создание системы обеспечения общественной безопасности на объектах спорта и организации работы с болельщиками и их объединениями.*

Создание новой национальной системы физкультурно-спортивного воспитания населения предусмотрено в качестве важной составной части стратегии развития физической культуры и спорта.

Основными направлениями создания новой национальной системы физкультурно-спортивного воспитания населения являются:

- разработка и формирование организационной основы управления развитием физической культуры и спорта;

- совершенствование системы спортивных и физкультурных мероприятий;

- совершенствование взаимодействия субъектов физической культуры и спорта;

- разработка параметров двигательной активности для населения различных возрастных и социальных групп;

- разработка системы физического воспитания и развития человека в различные периоды его жизни, в первую очередь, подрастающего поколения.

В соответствии с Конституцией РФ вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в ред. от 25 декабря 2008 г.) к вопросам местного значения муниципальных образований отнесено обеспечение условий для развития на подведомственной территории физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Центральным федеральным органом исполнительной власти здесь является Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, Положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408 (в ред. от 15 июня 2010 г.).

Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (Минспорттуризм России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики, а также по оказанию государственных услуг (включая противодействие применению допинга) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

Минспорттуризм России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федерального агентства по делам молодежи и Федерального агентства по туризму.

Государственное управление в сфере физической культуры нацелено на создание современной индустрии отдыха и здоровья, обеспечивающей качественное улучшение состояния физического здоровья российских граждан и, в первую очередь, молодого поколения на основе повышения уровня физкультурно-оздоровительной и профилактической работы с населением, расширения числа клубов, центров социальной поддержки детей, подростков, инвалидов, активизации деятельности лечебно-оздоровительных организаций.

Основными задачами *субъектов Российской Федерации* по развитию массовой физической культуры и спорта в рамках разграничения полномочий с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления являются:

- разработка нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации в сфере физической культуры и спорта;
- принятие и реализация региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;
- помощь в организации деятельности органов местного самоуправления по развитию массовой физической культуры и спорта.

Основными целями социальной политики в области физической культуры и спорта *на муниципальном уровне* являются:

- формирование здорового образа жизни;
- обеспечение жителям муниципального образования равных возможностей для занятия физической культурой и спортом независимо от их доходов и благосостояния;
- реализация федерального и регионального законодательства о физической культуре и спорте;

– улучшение качества процесса физического воспитания и образования населения, медико-педагогического наблюдения за здоровьем лиц, занимающихся физической культурой и спортом, особенно детей и молодежи;

– формирование у населения, особенно у детей и подростков, устойчивого интереса и потребности в регулярных занятиях, повышение уровня образованности в сфере физической культуры и спорта и навыков здорового образа жизни;

– укрепление материально-технической базы для занятий физической культурой и спортом;

– поддержка детско-юношеских спортивных школ и других организаций, ведущих спортивно-техническую и оздоровительную работу с подростками и молодежью;

– создание нормативно-правовых механизмов привлечения и использования источников финансирования физической культуры и спорта;

– содержание спортивных сооружений, находящихся на балансе муниципальной собственности, в безопасном для здоровья и технически исправном состоянии;

– внедрение физкультуры в режиме труда и отдыха жителей муниципального образования, организация спортивных массовых соревнований, спартакиад, физкультурно-спортивных фестивалей, других мероприятий физкультурно-оздоровительного характера;

– обеспечение подготовки резервов муниципальных сборных команд по различным видам спорта;

– улучшение физической подготовки допризывной и призывной молодежи.

При этом необходимо обращать особое внимание на:

– определение наиболее эффективной системы управления физической культурой и спортом в муниципальном образовании с учетом сложившейся практики, развития традиционных видов спорта, имеющейся материально-технической базы и необходимости обеспечения наиболее полного удовлетворения потребностей жителей муниципального образования в занятиях физической культурой и спортом;

– восстановление деятельности общественных физкультурно-спортивных клубов и спортивных клубов по месту работы за счет средств работодателя;

- создание системы общедоступных массовых спортивных мероприятий;
- проработку вопросов договорных отношений в сфере физической культуры и спорта между муниципальными образованиями различного уровня, создание межмуниципальных связей;
- разработку и реализацию целевой муниципальной (межмуниципальной) программы развития физической культуры и спорта;
- принятие мер к повышению квалификации работников сферы физической культуры и спорта.

§ 3. Административно-правовая организация управления в области социального обеспечения

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Статья 39 Конституции РФ закрепляет положение о том, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Общее руководство в сфере социального обеспечения осуществляет Правительство Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ (п. «в» ч. 1 ст. 114) Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения.

Социальное обеспечение, в совокупности со здравоохранением, составляя комплексную отрасль государственного управления, в свою очередь, также представляет собой отрасль собирательного порядка, имеющую цель обеспечить нормальное материальное существование значительных социальных групп населения, кото-

рым необходима государственная безвозмездная помощь: пенсионерам, инвалидам, детям, оставшимся без попечения родителей, малообеспеченным гражданам, безработным. Именно безвозмездная адресная помощь государства гражданам является той основой, на которой сформирована отрасль. Поэтому полный и точный учет всех названных категорий граждан – первоочередная и важнейшая задача органов государственного управления в рассматриваемой сфере. Отрасль, как и иные социальные отрасли, является непроизводственной, следовательно, финансируемой из бюджета, в том числе в части выплачиваемых пенсий и пособий. С позиции конституционного разграничения полномочий – это отрасль совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, ч. 1, п. «ж» - защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение).

Особенность отрасли состоит в том, что в настоящее время практически вся деятельность по организации обеспечения контингента нуждающихся возлагается на государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Основы правового регулирования в области социального обслуживания населения в России установлены Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2008 г.).

Согласно ст. 4 данного закона *государственной системой социальных служб* является система, состоящая из государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью субъектов Российской Федерации и находящихся в ведении органов государственной власти указанных субъектов.

В то же время социальное обслуживание осуществляется также предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица.

Социальное обслуживание осуществляется *на основании обращения* гражданина, его опекуна, попечителя, другого законного представителя, органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения. Материальная помощь предоставляется гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в виде денежных средств, продуктов питания, средств сани-

тарии и гигиены, средств ухода за детьми, одежды, обуви и других предметов первой необходимости, топлива, а также специальных транспортных средств, технических средств реабилитации инвалидов и лиц, нуждающихся в постороннем уходе.

Управление государственной системой социальных служб осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их полномочиями. Так, в Омской области создано Министерство труда и социального развития, в структуре которого функционируют управления по г. Омску и муниципальным районам Омской области. Управление названного министерства по г. Омску включает в себя отделы по административным округам города.

Управление социальными службами иных форм собственности осуществляется в порядке, определяемом их уставами либо иными учредительными документами.

Учреждениями социального обслуживания независимо от форм собственности являются:

- 1) комплексные центры социального обслуживания населения;
- 2) территориальные центры социальной помощи семье и детям;
- 3) центры социального обслуживания;
- 4) социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;
- 5) центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
- 6) социальные приюты для детей и подростков;
- 7) центры психолого-педагогической помощи населению;
- 8) центры экстренной психологической помощи по телефону;
- 9) центры (отделения) социальной помощи на дому;
- 10) дома ночного пребывания;
- 11) специальные дома для одиноких престарелых;
- 12) стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками);
- 13) геронтологические центры;
- 14) иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Действия (бездействие) социальных служб *могут быть обжалованы* гражданином, его опекуном, попечителем, другим законным представителем в органы государственной власти, органы местного самоуправления либо в суд.

§ 4. Административно-правовая организация управления в области образования и науки

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан России, которая провозгласила область образования приоритетной. Согласно Конституции РФ (ст. 43) каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (цензов).

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования, утверждаемая Правительством РФ.

Поскольку образовательный процесс занимает длительное время, для обучаемых - многие годы с нарастающим объемом и усложнением знаний, образование как отрасль разделяется по этим признакам на составные структуры – дошкольное, общее, начальное и среднее профессиональное, высшее, послевузовское образование. В управленческом аспекте такая дифференциация образования в разные периоды приобретала форму многоотраслевого управления во главе с несколькими отраслевыми органами либо государственное управление концентрировалось в одной отрасли, как в настоящее время, когда полномочия по всем видам образования сосредоточены в руках одного отраслевого органа, в дополнение к которым придана и наука, это Министерство образования и науки Российской Федерации, в ведении которого находятся Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфе-

ре образования и науки, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию.

Российское законодательство в области образования и науки включает в себя Конституцию Российской Федерации, Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. от 27 декабря 2009 г.), Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в ред. от 21 декабря 2009 г.), Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 27 июля 2010 г.), Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)» и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования и науки.

Образовательная деятельность осуществляется образовательными учреждениями. К образовательным относятся учреждения, осуществляющие образовательный процесс, то есть реализующие одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающие содержание и воспитание обучающихся, воспитанников. Образовательные учреждения могут быть государственными (федеральными или находящимися в ведении субъекта Российской Федерации), муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений)). Действие российского законодательства в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности.

К образовательным относятся учреждения следующих типов:

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья;

- б) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 7) учреждения дополнительного образования детей;
- 8) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Государственный статус образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) устанавливается при его государственной аккредитации.

В России установлены следующие виды высших учебных заведений: федеральный университет, университет, академия, институт. Статус высшего учебного заведения включается в его наименование. В случае, если в наименовании высшего учебного заведения употребляется специальное название (консерватория, высшее училище и другие названия), наряду с ним указывается вид высшего учебного заведения.

Основные образовательные программы высшего профессионального образования реализуются по уровням. В настоящее время установлены следующие уровни высшего профессионального образования:

- высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) "бакалавр" - бакалавриат;
- высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) "специалист" или "магистр" - подготовка специалиста или магистратура.

Нормативные сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования по очной форме обучения составляют:

- для получения квалификации (степени) "бакалавр" - четыре года;
- для получения квалификации (степени) "специалист" - не менее пяти лет;
- для получения квалификации (степени) "магистр" - два года.

Образовательное учреждение несет в установленном законодательством порядке ответственность за:

- 1) невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;

2) реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников;

3) жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;

4) нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;

5) иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В случае нарушения образовательным учреждением законодательства в области образования и (или) устава образовательного учреждения органы, осуществляющие государственное управление в сфере образования, в пределах своих полномочий вправе внести предписание об устранении данного нарушения.

Органом, специально созданным для управления образованием в масштабе страны, является **Министерство образования и науки Российской Федерации** (Минобрнауки России)¹.

Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, ... нанотехнологий, развития ... интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности, ... ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Минобрнауки России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования.

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 337 «О Министерстве образования и науки Российской Федерации».

Минобрнауки России осуществляет следующие полномочия в сфере образования:

а) принимает нормативные правовые акты:

— определяющие *содержание обучения*, а именно: перечни профессий и направлений подготовки (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка; федеральные государственные образовательные стандарты, федеральные государственные требования к структуре основной профессиональной образовательной программы послевузовского профессионального образования (за исключением докторантуры), к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования и условиям ее реализации; ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, и порядок проведения экспертизы учебников; порядок разработки и использования дистанционных образовательных технологий при всех формах получения образования;

— определяющие *организацию обучения*, а именно: порядок приема в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения, порядок перевода обучающегося из одного образовательного учреждения в другое; положение об экстернате в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования; перечень профессий, направлений подготовки и специальностей, получение которых в очно-заочной (вечерней), заочной форме и в форме экстерната не допускается; порядок проведения государственной (итоговой) аттестации в любых формах, в том числе единого государственного экзамена, порядок проверки экзаменационных работ и системы оценки результатов, а также порядок подачи и рассмотрения апелляций; форма и порядок выдачи свидетельства о результатах единого государственного экзамена; формы документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, технические требования к ним, порядок выдачи, заполнения, хранения и учета соответствующих бланков документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации;

— определяющие *правовое положение обучающихся*, а именно: перечень олимпиад школьников и порядок их проведения; положение

о медали "За особые успехи в учении"; перечень вступительных испытаний в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования, имеющие государственную аккредитацию, с учетом профиля подготовки; порядок перевода обучающегося из одного образовательного учреждения в другое; критерии и порядок предоставления специальных государственных стипендий для получения образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, включая стипендии для обучения за рубежом; порядок назначения и выплаты стипендий студентам федеральных государственных высших учебных заведений, обучающимся по очной форме обучения и получающим образование за счет средств федерального бюджета; порядок предоставления академического отпуска студенту образовательного учреждения высшего профессионального образования; форма справки-вызова, дающей право на предоставление по месту работы дополнительного отпуска и других гарантий, связанных с обучением в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования, которые имеют государственную аккредитацию; положение о докторантах, об аспирантах и о соискателях; о категориях обучающихся, воспитанников, направляемых в специальные (коррекционные) образовательные учреждения (классы, группы), а также содержащихся на полном государственном обеспечении;

— определяющие *правовое положение педагогических работников*, а именно: положение о замещении должностей научно-педагогических работников образовательных учреждений высшего профессионального образования; положение о подготовке научно-педагогических и научных работников; порядок аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений; порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов, осуществляющих управление в сфере образования; положение о проведении аттестации работников, занимающих должности научно-педагогических работников; порядок, виды и формы повышения квалификации научно-педагогических работников, за исключением работников образовательных учреждений высшего профессионального образования, реализующих военные профессиональные программы и образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну; о продолжительности рабочего времени (нормы часов педагогической ра-

боты за ставку заработной платы); положение о замещении должностей научно-педагогических работников образовательных учреждений высшего профессионального образования;

— определяющие *правовое положение образовательных учреждений*: типовые положения о филиалах федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования и порядок их создания; типовые положения об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов; порядок осуществления образовательным учреждением индивидуального учета результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранения в архивах данных об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях; порядок проведения экспертизы при лицензировании образовательной деятельности образовательных учреждений, использующих дистанционные образовательные технологии частично или в полном объеме для реализации образовательных программ; типовые положения о государственно-общественных объединениях в системе высшего и послевузовского профессионального образования; федеральные требования к образовательным учреждениям в части охраны здоровья обучающихся, воспитанников, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений; типовые положения об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов; порядок утверждения устава федерального государственного образовательного учреждения; положение о статусе руководителя государственного образовательного учреждения федерального подчинения; перечень затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

— в области опеки и попечительства, определяющие: порядок ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием;

б) как орган государственного управления: формирует сеть федеральных университетов; осуществляет разработку методических материалов по вопросам деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан.

Контроль и надзор в области образования осуществляет **Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособр-**

надзор). Она действует на основе Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300.

В сфере образования Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет следующие полномочия:

а) осуществляет контроль и надзор: за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования образовательными учреждениями высшего профессионального образования, образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования и научными организациями, реализующими образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, в отношении которых установлены федеральные государственные требования;

б) осуществляет лицензирование, в том числе контроль за соблюдением условий, предусмотренных лицензией на право ведения образовательной деятельности, и государственную аккредитацию образовательных учреждений высшего профессионального образования по всем реализуемым ими образовательным программам; ведет реестр лицензий на право ведения образовательной деятельности, выданных Службой, а также реестры свидетельств о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, аккредитованных Службой;

в) осуществляет:

надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

контроль качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями;

контроль за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан;

г) рассматривает в установленном порядке вопросы присвоения ученых званий профессора по специальности и профессора по кафедре, доцента по специальности и доцента по кафедре, присуждения ученых степеней доктора и кандидата наук и выдает соответствующие аттестаты и дипломы установленного образца, а также рассматривает вопросы лишения (восстановления) указанных ученых званий и степеней;

д) организует контроль качества подготовки выпускников (государственную (итоговую) аттестацию) по образовательным программам основного общего и среднего (полного) общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

В субъекте РФ, например, в Омской области, соответствующие задачи и функции выполняет Министерство образования, взаимодействующее с Департаментом образования администрации г. Омска, комитетами по образованию муниципальных районов.

Российская Федерация, субъекты Российской Федерации в лице соответствующих органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования, в случае некачественной подготовки выпускников государственным или муниципальным образовательным учреждением вправе предъявить данному образовательному учреждению иск по возмещению дополнительных затрат на переподготовку этих выпускников в других образовательных учреждениях. Основанием для предъявления иска является приостановление действия государственной аккредитации образовательного учреждения или лишение его государственной аккредитации.

Права и обязанности обучающихся, воспитанников образовательного учреждения определяются уставом данного образовательного учреждения и иными предусмотренными этим уставом локальными актами.

Обучающиеся всех образовательных учреждений имеют право на получение образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и требованиями, на обучение в пределах этих стандартов по индивидуальным учебным планам, на ускоренный курс обучения, на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек, на получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг, на участие в управлении образовательным учреждением, на уважение своего человеческого достоинства, на свободу совести, информации, на свободное выражение собственных мнений и убеждений.

Для подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, достигших возраста одиннадцати лет, нуждающихся в особых условиях воспитания и обучения и требующих специального педагогического подхода, создаются специальные учебно-воспитательные учреждения, обеспечивающие их медико-социальную реабилитацию, образование и профессиональную подготовку. Направление таких

подростков в эти образовательные учреждения осуществляется только по решению суда.

Для граждан, содержащихся в исправительных учреждениях, администрацией этих учреждений и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются условия для получения общего и начального профессионального образования, для профессиональной подготовки и самообразования.

Для несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, администрацией мест содержания под стражей и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются условия для самообразования.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут создавать нетиповые образовательные учреждения высшей категории для детей, подростков и молодых людей, проявивших выдающиеся способности.

Привлечение обучающихся, воспитанников гражданских образовательных учреждений без согласия обучающихся, воспитанников и их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой, запрещается.

Обучающиеся в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования имеют право создавать студенческие отряды, под которыми понимаются общественные учреждения или общественные организации, целью деятельности которых является организация временной занятости таких обучающихся, изъявивших желание в свободное от учебы время работать в различных отраслях экономики.

Принуждение обучающихся, воспитанников к вступлению в общественные, общественно-политические организации (объединения), движения и партии, а также принудительное привлечение их к деятельности этих организаций и участию в агитационных кампаниях и политических акциях не допускаются.

Обучающиеся, воспитанники гражданских образовательных учреждений имеют право на свободное посещение мероприятий, не предусмотренных учебным планом.

Иные права и обязанности обучающихся, воспитанников определяются законодательством и локальными актами образовательных учреждений.

Наука, как и образование, имеет универсальный характер, т. е. сосредоточена во всех без исключения отраслях и сферах госу-

дарственного руководства. В отличие от образования, научная деятельность преследует собственную цель - получение и применение новых знаний. Научные поиски ведут научные учреждения, сосредоточенные в различных структурах в зависимости от своих задач и масштаба деятельности. Наиболее крупные научные учреждения с широкими задачами в области фундаментальной науки образованы и действуют в системе Российской академии наук (РАН), ее региональных отделений (Дальневосточном, Сибирском, Уральском), отраслевых академиях наук (Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств), являющихся государственными академиями наук. Высшим органом управления государственной академии наук является общее собрание, которое принимает устав государственной академии наук, представляет его на утверждение в Правительство Российской Федерации, избирает действительных членов, членов-корреспондентов, иностранных членов государственной академии наук, президиум и президента государственной академии наук.

Кроме того, практически каждая отрасль имеет собственный научный комплекс, работающий непосредственно на нее (производственная наука), в лице производственных структурных подразделений (институтов), работающих на конкретное предприятие. Крупным научным звеном следует считать высшую школу, в которой трудится около половины ученых страны, которые официально, по закону, ведут научные изыскания не только в русле образовательного профиля, но и за его пределами.

Постановление Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74 (в ред. от 31 марта 2009 г.) «Об утверждении единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней» служит правовой основой оценки квалификации научных и научно-педагогических работников и содержит критерии, которым должны отвечать диссертации - научно-квалификационные работы, представленные на соискание ученой степени.

В целях обеспечения единой государственной политики в области государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров и присуждения ученых степеней действует Высшая аттестационная комиссия Минобрнауки России, состав которой утверждает Правительство Российской Федерации.

Высшая аттестационная комиссия и советы по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационные советы) осуществляют оценку квалификации научных и научно-педагогических работников и определяют соответствие представленных ими на соискание ученой степени диссертаций критериям, установленным указанным Положением.

Правительством утвержден единый реестр ученых степеней и ученых званий, которым установлены ученая степень доктора наук по отрасли науки, ученая степень кандидата наук по отрасли науки, ученое звание профессора по специальности, ученое звание доцента по специальности, ученое звание профессора по кафедре образовательного учреждения, ученое звание доцента по кафедре образовательного учреждения.

Положение о порядке присвоения ученых званий утверждено Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2002 г. № 194 (в ред. от 6 мая 2009 г.).

Вопросы присвоения или лишения (восстановления) ученых званий освещаются в изданиях Министерства образования и науки Российской Федерации, Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации и на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в сети Интернет.

§ 5. Административно-правовая организация управления в области культуры

В государственном управлении и административном праве понятием «культура» принято обозначать одну из отраслей социально-культурной ориентации, сферы услуг. В материальном смысле отрасли культуры составляют входящие в нее организации, именуемые учреждениями культуры. Охват этой отраслью различных учреждений и иных объектов культуры в разное время был неодинаковым. В настоящее время нормативными правовыми актами к объектам управления отрасли отнесены:

театры, цирки, клубы, мастерские живописи, графики, скульптуры;

концертные организации и самостоятельные творческие коллективы (оркестры, хоры, ансамбли и т.д.);

литература, кинематография, искусство;

архитектура и дизайн;
 художественные народные промыслы и ремесла;
 самодеятельное (любительское) художественное творчество;
 музейное дело и коллекционирование;
 памятники истории и культуры;
 реставрационно-строительные предприятия;
 библиотечное дело; архивное дело;
 образовательные учреждения культуры и искусства;
 международные культурные обмены.

Отрасль, таким образом, собирательная, т.е. объединяющая разнообразные учреждения и иные объекты культуры с единой целью – обеспечить населению участие в культурной жизни. В ст. 44 Конституции Российской Федерации сказано, что каждому гражданину гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Он имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Гражданин обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Данная отрасль претерпела наибольшее по количеству, в сравнении с другими отраслями, преобразований. В качестве максимума можно привести пример начала 50-х годов XX века, когда в эту отрасль были включены, помимо обозначенных объектов, еще и учреждения образования, науки, здравоохранения, книжное дело, средства массовой информации. В минимальном варианте отрасль объединяла учреждения культуры без кинематографии, международного культурного обмена.

Положение о Министерстве культуры Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 406 (в ред. от 15 июня 2010 г.) «О Министерстве культуры Российской Федерации». В соответствии с ним, Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), кинематографии, архивного дела, авторского права и

смежных прав (за исключением нормативно-правового регулирования осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав) и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии.

Министерство культуры Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия и Федерального архивного агентства.

В субъекте Российской Федерации, например, в Омской области, соответствующие задачи и функции выполняет Министерство культуры региона, Департамент культуры администрации г. Омска, управления культуры (комитеты по культуре) муниципальных районов.

Основными задачами департамента культуры администрации г. Омска являются:

- формирование и определение основных направлений муниципальной политики в сфере культуры, искусства и дополнительного образования детей по художественно-эстетическому направлению, ее реализация через федеральные, областные, общегородские целевые программы и проекты, направленные на формирование и развитие духовных, творческих интересов горожан;

- создание условий для дополнительного образования детей по художественно-эстетическому направлению;

- создание условий для организации досуга жителей Омска и обеспечения их услугами муниципальных учреждений культуры, муниципальных предприятий, подведомственных департаменту;

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек города.

Органы исполнительной власти не вправе утверждать репертуары театров, киностудий и других объектов культуры, а также утверждать сценарии кинофильмов и постановочные планы театров, хотя подобные административно-командные методы были свойственны централизованному управлению культурой в СССР. В настоящее время государство оказывает опосредованное влияние на творческую деятельность в различных сферах культуры и искусства. Действенной формой такого воздействия является бюджетное финансирование,

перераспределение денежных средств на основе программно-целевых методов.

Глава 30. Административно-правовое регулирование управления в административно-политической сфере

§ 1. Административно-правовая организация управления обороной

Организация обороны России включает в себя систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по обеспечению военной безопасности, готовности государства к защите от вооруженного нападения, а также собственно саму защиту суверенитета и независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации. Основная цель такой деятельности – предотвращение и готовность в любой момент отразить военную агрессию против России и её союзников, создание условий для мирного и демократического развития страны.

Правовые основы обеспечения обороноспособности страны закреплены в Конституции РФ, Федеральных законах «Об обороне», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «Об альтернативной гражданской службе»; указах Президента России и постановлениях Правительства РФ, приказах и инструкциях Министерства обороны Российской Федерации.

В случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или при необходимости выполнения международных соглашений устанавливается особый порядок правового регулирования в области обороны. Федеральные законы «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «О военном положении» направлены на заблаговременное обеспечение готовности экономики страны к защите государства от внешней агрессии, а в случае вооруженного конфликта – позволяют мобилизовать все имеющиеся у страны ресурсы на отражение вооруженного нападения и удовлетворение потребностей государства и нужд населения в военное время.

Управление в области обороны включает в себя: правовое регулирование в этой сфере; прогнозирование и оценку военной угрозы;

разработку военной доктрины и формирование на ее основе военной политики государства; строительство и поддержание в готовности вооруженных сил, планирование их применения; проведение мероприятий гражданской обороны, мобилизационную подготовку на случай военного положения; создание запасов материальных ценностей в государственном и мобилизационном резерве; гражданский контроль расходов на оборону; совершенствование военной техники, развитие военной науки, обеспечение военной тайны. Организация управления обороной строится на основе жесткой централизации, принципах единоначалия и воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации (далее — ВС РФ).

Общее руководство Вооруженными Силами в соответствии со ст. 87 Конституции РФ осуществляется Президентом РФ. Именно он, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил РФ, призван определять основные направления военной политики, утверждать военную доктрину и планы строительства и применения Вооруженных Сил, их структуру и состав, программы развития оборонного промышленного комплекса, мобилизационные планы, а в случаях агрессии против Российской Федерации, Президент РФ вправе объявлять общую или частичную мобилизацию, вводить на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение.

Вместе с тем непосредственное руководство Вооруженными Силами РФ осуществляет министр обороны Российской Федерации.

В систему органов военного управления входят:

- Министерство обороны Российской Федерации;
- Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ;
- органы управления (оперативно-стратегическое командование) военных округов, флотов;
- органы управления войсковых соединений и воинских частей, гарнизонов и комендантских служб, соединений кораблей, военно-морских баз и кораблей;
- территориальные органы военного управления (военные комиссариаты).

В условиях военного времени в систему органов управления также могут входить:

- органы управления внутренними войсками;
- органы управления инженерно-техническими и дорожно-строительными воинскими формированиями;

— органы управления федеральных служб безопасности, государственной охраны, службы внешней разведки и др.

В настоящее время ВС РФ структурно включают в себя три вида: 1) Сухопутные войска, 2) Военно-воздушные силы, 3) Военно-Морской флот;

и три рода войск: 1) Ракетные войска стратегического назначения; 2) Космические войска, 3) Воздушно-десантные войска, а также войска, не входящие в виды Вооруженных Сил, организации и воинские части строительства и расквартирования войск.

В целях оптимизации структуры управления ВС РФ, а также совершенствования их взаимодействия с другими войсками, воинскими формированиями и органами при решении в регионах Российской Федерации задач в области обороны Вооруженные силы объединены в военных округа и флота. Сегодня территория России поделена на 4 военных округа – Центральный, Южный, Восточный и Западный военные округа.

Командующий войсками военного округа руководит всеми находящимися на территории округа (военно-стратегического командования) воинскими частями, военными комиссариатами и гарнизонами через соответствующие штабы, управления, отделы и службы.

Оперативными объединениями Военно-морских сил являются флоты (Балтийский, Северный, Тихоокеанский, Черноморский), возглавляемые командующими флотами, которым подчинены соответствующие штабы, управления, отделы и службы флотов.

Большое значение в подготовке людских и транспортных ресурсов для призыва и направления в ВС РФ имеет деятельность военных комиссариатов, которые структурно входят в состав военных округов и являются территориальными органами Министерства обороны в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, на территории которых они находятся.

Военные комиссариаты совместно с органами местного самоуправления организуют воинский учет и подготовку граждан к военной службе, а также учет транспортных средств организаций и граждан, которые в военное время могут быть использованы в целях обороны.

Комплектование ВС РФ осуществляется: 1) военными служащими – путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на военную службу по контрак-

ту; 2) гражданским персоналом – путем добровольного поступления на работу.

Согласно п. 1 ст. 59 Конституции Российской Федерации служба по призыву является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

Целью воинской обязанности является обеспечение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов личным составом в мирное время, а также в период мобилизационного развертывания, в период военного положения и в военное время.

Воинская обязанность не распространяется на иностранцев и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации. Вместе с тем иностранные граждане могут проходить военную службу добровольно по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в ВС РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

В случае если исполнение военной службы противоречит убеждениям или вероисповеданию призывника, то он в соответствии с ч. 3 ст. 59 Конституции РФ и федеральным законом «Об альтернативной гражданской службе» имеет право на альтернативную гражданскую службу, которая представляет собой особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. Однако срок альтернативной гражданской службы в 1,75 раза больше годового срока военной службы по призыву и составляет 21 месяц, а для проходящих альтернативную службу в организациях ВС РФ или в воинских формированиях иных органов власти в качестве гражданского персонала срок альтернативной гражданской службы составляет 18 месяцев. При этом ее прохождение осуществляется на основе срочного контракта и, как правило, за пределами субъекта РФ, в котором постоянно проживает гражданин.

Организация альтернативной гражданской службы возложена на Федеральную службу по труду и занятости и Министерство обороны РФ.

По действующему законодательству формами исполнения воинской обязанности являются: воинский учет; обязательная подготовка 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.

В период мобилизации, военного положения и в военное время воинская обязанность граждан предусматривает призыв на военную службу, прохождение военной службы и военное обучение.

При объявлении мобилизации или военного времени лица, подлежащие призыву по мобилизации, обязаны выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссаров, а собственники в целях обеспечения обороны страны — предоставлять здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящееся в их собственности, с возмещением государством понесенных ими убытков.

Граждане в период мобилизации и в военное время могут привлекаться к выполнению работ в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также зачисляться в специальные формирования гражданской обороны. Эффективность обеспечения обороноспособности страны во многом зависит от четкой координации действий органов военного управления с иными правоохранительными органами, в том числе и с органами внутренних дел. Такое взаимодействие должно осуществляться постоянно и в любых условиях как мирного, так и военного времени, а также в период чрезвычайного положения.

В условиях мирного времени МВД России призвано организовывать взаимодействие органов внутренних дел с военными комиссариатами по вопросам учета военнообязанных граждан, розыска лиц, уклоняющихся от воинского учета и призыва на военную службу, содействовать развитию тесных связей подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения с военной автомобильной инспекцией.

При осуществлении организации территориальной обороны органы внутренних дел призваны принимать меры по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. В этой связи МВД России в условиях военного времени обязано развертывать специальные формирования, предназначенные для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны важных государственных объектов. При введении военного положения и проведении мероприятий гражданской обороны на подразделения МВД России и внутренние войска возлагается выполнение таких функций, как: оцепление (блокирование) и охрана очагов поражения, зон заражения, затопления, массовых по-

жаров; участие в поиске без вести пропавших людей и имущества, оказание первой медицинской помощи пострадавшим; учет потерь населения, опознание погибших и идентификация трупов; охрана общественного порядка при эвакуации населения; надзор за соблюдением должностными лицами и населением режимов радиационной, химической, бактериологической защиты, пожарной безопасности, карантина, светомаскировки, выполнением решений органов власти по вопросам охраны общественного порядка; пресечение (недопущение) паники, распространения ложных и провокационных слухов; предупреждение и раскрытие преступлений, характерных для условий военного времени; проведение мероприятий по предупреждению и пресечению паники, ликвидации массовых беспорядков. В системе территориальной обороны страны МВД России отвечает за охрану и оборону важных государственных объектов, объектов на коммуникациях и специальных грузов, участвует в обеспечении установления и поддержания режима военного положения, а также в борьбе с диверсионно-разведывательными, террористическими группами и десантами противника вблизи охраняемых объектов, пресекает диверсии и террористические акты на них¹.

В тесном взаимодействии с армией органы внутренних дел и внутренние войска призваны обеспечивать проведение контртеррористических операций и проводить оперативно-войсковые мероприятия по установлению мест дислокации незаконных вооруженных формирований, их разоружению и ликвидации; перекрывать основные направления движения боевиков; осуществлять блокирование мест (районов) расположения незаконных вооруженных формирований; охранять коммуникации (дороги, мосты и т.д.); осуществлять досмотр транспорта и грузов; сопровождать и охранять колонны с войсками, грузами и гуманитарной помощью; осуществлять оперативную обработку задержанных, подозреваемых, плененных, беженцев и вынужденных переселенцев².

¹ О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 15.01.2011).

² О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 03.05.2011).

§ 2. Административно-правовая организация управления государственной безопасностью

Обеспечение безопасности личности, общества и государства в сферах жизнедеятельности является одной из важнейших задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 12 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз.

К основным объектам безопасности законодатель отнес: личность, ее права и свободы; общество, его материальные и духовные ценности; государство, его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность.

Органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности, а также законодательство, регулирующие отношения в сфере безопасности, представляют собой систему безопасности Российской Федерации.

Ключевым субъектом обеспечения безопасности является государство, призванное надежно защищать национальные интересы России, которые представляют собой совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства.

Под угрозой безопасности понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства, когда нарушается или становится невозможной нормальная жизнедеятельность объектов безопасности.

Угрозы безопасности принято различать по вероятности их реализации, источнику опасности и его место расположению, по сферам человеческой деятельности, масштабам воздействия на объекты безопасности и т.п.

Так, в правовых актах и научной литературе обычно употребляются такие понятия, как: реальные и потенциальные, внутренние и внешние, политические и экономические, военные и криминальные, объективные и субъективные, всеобщие, локальные и частные угрозы и т.п.

Основными функциями системы безопасности являются: выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации; создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности; управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях; осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации; участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией.

Решая общие для них задачи по обеспечению национальной безопасности, каждый из субъектов безопасности, в зависимости от области своей деятельности, обладает довольно четкими полномочиями в сфере безопасности.

При этом важное место в системе безопасности занимают «силы обеспечения безопасности» – государственные органы, которые образуются в структуре исполнительной власти для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности.

К ним законодатель относит: Вооруженные Силы, федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, внешней разведки, обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, налоговой службы; органы службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; службы обеспечения безопасности средств связи и информации, таможенные органы, природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и другие государственные органы обеспечения безопасности.

Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент Российской Федерации. Он же формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, который является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности.

Рассматривая систему безопасности как совокупность тесно взаимодействующих элементов, следует отметить, что в зависимости от жизненно важных интересов личности, общества и государства, которые подвергаются угрозе, принято различать: внутреннюю и внешнюю безопасность страны; личную и общественную; государственную и международную; экономическую, политическую и оборонную; технологическую, культурную, информационную и интеллектуальную; экологическую, санитарно-эпидемиологическую и продовольственную; безопасность дорожного движения, пожарную и иные виды безопасности.

И хотя в деятельности по обеспечению различных видов безопасности много общего, все же при обеспечении конкретного вида безопасности следует учитывать и ряд существенных особенностей. Эти отличия проявляются в наличии различных объектов безопасности, в специальной правовой базе, регламентирующей деятельность тех или иных сил обеспечения безопасности, в средствах, используемых для обеспечения конкретных видов безопасности. Так, под государственной безопасностью надлежит понимать состояние защищенности конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российского государства от внутренних и внешних угроз.

Правовую основу обеспечения государственной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О безопасности» «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «О государственной охране», «О внешней разведке», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

Особенностью обеспечения государственной безопасности как одного из видов безопасности является, прежде всего, то, что ее правовое регулирование согласно п. «м» ст. 71 Конституции РФ, находится в исключительном ведении Российской Федерации, и для ее обеспечения законодательством предусмотрено создание специализированных федеральных органов безопасности, таких как: Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России), Федеральная служба

охраны Российской Федерации (ФСО России), Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России).

Деятельность органов Федеральной службы безопасности осуществляется по таким основным направлениям, как: контрразведывательная деятельность; борьба с терроризмом; борьба с организованной преступностью и коррупцией; разведывательная деятельность; пограничная деятельность; обеспечение информационной безопасности.

Органы ФСБ обеспечивают в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной промышленности и энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок; участвуют в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности страны, по защите сведений, составляющих государственную тайну; осуществляют меры, связанные с допуском граждан к сведениям, составляющим государственную тайну. Кроме того, в рамках своих полномочий Федеральная служба безопасности Российской Федерации также обязана осуществлять государственное управление в области защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивать информационную безопасность Российской Федерации, координировать контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

В условиях существующих противоречий между основными участниками мировой политики, увеличения масштабов международного терроризма, наблюдается реальная потребность в обеспечении надежной охраны лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также объектов, зданий, сооружений, в которых размещены органы государственной власти.

К объектам государственной охраны относятся Президент Российской Федерации, Председатель Правительства; Председатель Совета Федерации; Председатель Государственной Думы; Председатель Конституционного Суда; Председатель Верховного Суда; Председатель Высшего Арбитражного Суда; Генеральный прокурор. При необходимости по решению Президента Российской Федерации гос-

ударственная охрана может быть предоставлена иным лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы и федеральным государственным служащим.

Кроме того, государственной охране подлежат главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время их пребывания на территории Российской Федерации.

Обеспечивать государственную охрану призвана Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России), которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации¹.

В федеральных органах государственной охраны предусматривается военная и гражданская служба.

Сотрудники ФСО России в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О государственной охране», вправе применять физическую силу, специальные средства и оружие.

Что касается Службы внешней разведки РФ (СВР России), то она представляет собой совокупность специально создаваемых государством органов, являющихся составной частью сил обеспечения безопасности страны, и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием гласных и негласных методов и средств, особый характер которых определяется условиями разведывательной деятельности.

Приоритетными целями разведывательной деятельности СВР считаются: обеспечение Президента Российской Федерации, Федерального Собрания и Правительства разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической областях; обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности; содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Россий-

¹ Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 (в ред. 16.05.2011).

ской Федерации. При этом необходимо помнить, что, помимо самостоятельной Службы внешней разведки, в Российской Федерации разведывательную деятельность за рубежом имеют право осуществлять ФСБ и Минобороны России. Однако каждый из них имеет свою сферу деятельности. Так СВР России призвана осуществлять разведывательную деятельность в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической областях, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за рубежом и командированных за границу граждан Российской Федерации, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну.

Орган внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации (Главное разведывательное управление) обязан осуществлять разведывательную деятельность в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах.

Разведывательная деятельность органов Федеральной службы безопасности осуществляется в политической, экономической, военной и научно-технической областях путем использования радиоэлектронных средств, а также в сфере охраны Государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоне Российской Федерации и континентального шельфа Российской Федерации во взаимодействии с органами Службы внешней разведки Российской Федерации.

В соответствии с современной разведывательной доктриной, Внешняя разведка России в 1990-х г.г. отказалась от глобализма и сосредоточила свои усилия на тех странах и регионах, где у России имеются подлинные, а не мнимые интересы. Кроме того, в настоящее время в разведке происходит переход от конфронтации со спецслужбами различных стран к взаимодействию и сотрудничеству в тех областях, где совпадают их интересы (борьба с международным терроризмом, контрабандой наркотиков, проблема распространения оружия массового поражения и т.п.).

Органы обеспечения государственной безопасности при реализации своих полномочий обязаны активно взаимодействовать друг с другом, в том числе и с органами внутренних дел.

В частности, с органами внутренних дел они взаимодействуют по вопросам борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой и легализацией преступных доходов; незаконной ми-

грацией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти.

Немаловажное значение в обеспечении государственной безопасности имеет надежная охрана государственной границы. Согласно закону Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», под государственной границей понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации. Защита и охрана Государственной границы являются составной частью системы обеспечения безопасности Российской Федерации и заключаются в согласованной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер по соблюдению режима государственной границы, пограничного режима и режима пропуска через границу, защите интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

Непосредственную охрану Государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах, в пунктах пропуска через Государственную границу обязаны осуществлять Пограничные органы, входящие в структуру ФСБ России. В этих целях они обеспечивают всеми имеющимися мерами недопущение противоправного изменения Государственной границы на местности, осуществляют контроль соблюдения имеющих разрешительный или уведомительный характер правил режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу, а так-

же проводят войсковую, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и военно-техническую деятельность. В пределах своих полномочий осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, ведут дознание по делам, отнесенным законодательством Российской Федерации к их ведению; осуществляют профилактику правонарушений, борьба с которыми входит в компетенцию пограничных органов, а также участвуют в деятельности пограничных представителей Российской Федерации, проводят при необходимости пограничные поиски и операции.

В своей деятельности по охране государственной границы пограничные органы взаимодействуют с войсками противовоздушной обороны, Военно-Морским Флотом, другими войсками и воинскими формированиями Российской Федерации.

Охрана государственной границы регулируется большим количеством нормативных правовых документов. Поэтому законодатель установил не один, общий режим, а три вида режима охраны государственной границы: режим государственной границы, пограничный режим, режим в пунктах пропуска через государственную границу.

Режим государственной границы включает правила- содержания Государственной границы, пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности и т.п.

Пограничный режим включает те правила, которые действуют на территории, прилегающей к линии государственной границы, т.е. району пограничной зоны или территориальных вод в пределах 5 километровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водных объектов. Он служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы и включает правила:

– въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной полосе;

– хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий вблизи Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек,

озер и иных водоемов и на островах на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений границы;

– учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду;

– ведения промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности в территориальных и внутренних водах России.

Режим в пунктах пропуска через Государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля.

Таким образом, охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу.

Рассматривая вопросы обеспечения режима Государственной границы, нельзя забывать о том, что ее охрану пограничные органы осуществляют в тесном взаимодействии с другими правоохранительными органами, в том числе и с органами внутренних дел. Они оказывают содействие пограничным органам в проведении мероприятий по защите Государственной границы, в розыске лиц, нарушивших режим Государственной границы, в выяснении и проверке обстоятельств правонарушений, задержанных на границе граждан.

Министерство внутренних дел Российской Федерации также обязано регулярно информировать пограничные органы о состоянии правопорядка в приграничных районах Российской Федерации; выявленных противоправных действиях, преступных группах и лицах, имеющих противоправные устремления в отношении Государственной границы и пограничных органов; обеспечивать участие внутренних войск Министерства внутренних дел в защите Государственной границы и участие органов внутренних дел в контроле соблюдения пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу; охранять общественный порядок при проведении на Государственной границе и в пограничных районах Российской Федерации массовых мероприятий федерального или международно-

го характера, при возникновении чрезвычайных ситуаций, введении режима чрезвычайного положения. Кроме того, органы внутренних дел по представлениям пограничных органов имеют право временно ограничивать или запрещать доступ граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию Российской Федерации или воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы.

§ 3. Административно-правовая организация управления в области юстиции

Организационно-правовая система управления в области юстиции. Административно-правовое управление в области юстиции ранее заключалось в обеспечении функционирования судов, государственного нотариата, органов записи гражданского состояния. Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 г. № 1177 утверждена и до настоящего времени действует Концепция реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации, которая предусмотрела новые направления в ее деятельности.

Согласно Концепции, организационное управление в судах всех юрисдикций осуществляется через *Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации*, что соответствует принципу независимости судебной власти. Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. (в ред. от 11 ноября 2009 г. № 246-ФЗ) определено, что Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации (далее – Судебный департамент) является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов (далее – суды), органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей, которое состоит в проведении мероприятий кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия. Обеспечение деятельности Верховного Суда Российской Федерации осуществляется аппаратом этого суда.

Судебный департамент, а также управления (отделы) Судебного департамента в субъектах Российской Федерации и создаваемые им учреждения (далее – органы и учреждения Судебного департамента) образуют систему Судебного департамента, его органы и учреждения призваны способствовать укреплению самостоятельности судов, независимости судей и не вправе вмешиваться в осуществление правосудия.

В пределах своей компетенции он вправе: запрашивать в установленном порядке у государственных и иных органов, учреждений, организаций, должностных лиц и получать от них необходимые документы и материалы; контролировать расходование бюджетных средств судами, а также органами и учреждениями Судебного департамента; проводить ревизии их финансово-хозяйственной деятельности, выполнять иные задачи, предусмотренные законом.

Органы управления и взаимодействия с иными органами в области юстиции. Управление в области юстиции имеет свои особенности, которые обусловлены спецификой правового положения объектов управляющего воздействия. *Министерство юстиции* Российской Федерации (далее – Минюст России) непосредственно подчинено Президенту Российской Федерации. Оно централизовано управляет организациями (учреждениями и предприятиями), входящими в его систему¹, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические

¹Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313.

партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния. Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы исполнения наказаний (далее — ФСИН России) и Федеральной службы судебных приставов (далее — ФССП России).

Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно через свои территориальные органы, а также руководит деятельностью федеральных государственных учреждений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач в установленной сфере деятельности. Он взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

В целях повышения деятельности органов и учреждений органов юстиции образовано восемь Главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по федеральным округам, которые являются главными территориальными органами и осуществляют контроль деятельности аналогичных структур по субъектам Российской Федерации (например, Главные управления Министерства юстиции Российской Федерации по Центральному, Сибирскому, Уральскому, Южному, Северному, Северо-Кавказскому, Приволжскому, Дальневосточному федеральным округам).

В соответствии с возложенными задачами Министерство в *сфере правотворческой и правоприменительной деятельности*: вносит Президенту и в Правительство РФ проекты законов, обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации, а также международных договоров России по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; обобщает практику применения законодательства России и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности; и т.п.

В области государственной регистрации, ведения реестров и учетов нормативных правовых актов: осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанно-

сти человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации; осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; выполняет иные функции по регистрации нормативных правовых актов.

В области противодействия коррупционным проявлениям Минюст России: проводит антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов, проектов указов Президента и проектов постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы; проводит в установленном порядке правовую и антикоррупционную экспертизу проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, предлагаемых для включения в планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

В сфере деятельности некоммерческих, религиозных, политических, общественных организаций Министерство: утверждает форму свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации, форму уведомления о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, и другие формы регистрации; определяет порядок проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям); осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях.

В области нотариальной деятельности Министерство юстиции: утверждает формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности и др.

В области адвокатской деятельности Министерство: определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации; осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью территориальных органов, связанной с ведением реестров адвокатов субъектов Российской Федерации, выдачей удосто-

верений адвоката, участием представителей территориальных органов в работе квалификационных комиссий при адвокатских палатах субъектов Российской Федерации и реализацией иных функций, установленных законодательством об адвокатуре.

В области государственной регистрации актов гражданского состояния Минюст России: согласует назначение руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в компетенцию которого входит организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории субъекта Российской Федерации; координирует деятельность по государственной регистрации актов гражданского состояния и осуществляет ее методическое обеспечение; утверждает образцы бланков записей актов гражданского состояния и бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и т.д.

В области деятельности судебно-экспертных учреждений осуществляет организационное и методическое руководство.

В области международной деятельности Министерство проводит в установленном порядке государственную регистрацию соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию России с Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и т.п.

Осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие предусмотрены законами, актами Президента или Правительства Российской Федерации.

Федеральная служба исполнения наказаний.

ФСИН России подведомственна Минюсту России и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за пове-

дением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания¹.

Деятельность Федеральной службы осуществляется непосредственно через свои территориальные органы, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы, а также предприятия и учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Основными задачами ФСИН России являются: исполнение, в соответствии с законодательством Российской Федерации, уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых (далее — лица, содержащиеся под стражей); контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания; обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей; обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов; охрана и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование граждан Российской Федерации и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции и др.

ФСИН России реализует следующие полномочия: обеспечивает, в соответствии с законодательством Российской Федерации, правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях; безопасность объектов уголовно-исполнительной системы, а также органов Минюста России в порядке, устанавливаемом Министром юстиции Российской Федерации; точное и безусловное

¹ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314.

исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей; установленный порядок исполнения наказаний и содержания под стражей, исполнение режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, надзор за осужденными и лицами, содержащимися под стражей и т.п.

Организация деятельности. ФСИН России возглавляет директор Федеральной службы исполнения наказаний (далее — директор), назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Он несет персональную ответственность за осуществление возложенных на его службу полномочий.

Руководство деятельностью указанной службы осуществляется на основе единоначалия. Директор распределяет обязанности между своими заместителями, устанавливает полномочия других должностных лиц по решению ими оперативных, организационно-штатных, кадровых, финансовых, производственно-хозяйственных и иных вопросов, относящихся к компетенции Федеральной службы.

Кроме того, в рамках своих полномочий он утверждает: штатное расписание, численность и фонд оплаты труда работников центрального аппарата, структуру и штатное расписание территориальных органов; смету расходов на содержание своих работников в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете. Издает в пределах своей компетенции индивидуальные правовые акты, а также организует проверку их исполнения; отменяет противоречащие законодательству Российской Федерации акты, изданные руководителями учреждений и органов уголовно-исполнительной системы реализует иные функции, связанные с выполнением поставленных задач.

Территориальные органы уголовно-исполнительной системы создаются федеральным органом на территориях субъектов Российской Федерации и осуществляют руководство подведомственными учреждениями, исполняющими наказания, а также специальными подразделениями уголовно-исполнительной системы по конвоированию. Они являются юридическими лицами и владеют, распоряжаются и пользуются закрепленным за ними имуществом.

В интересах развития социальной сферы уголовно-исполнительной системы, а также привлечения осужденных к труду территориальные органы уголовно-исполнительной системы имеют

право создавать предприятия любых организационно-правовых форм, участвовать в их создании и деятельности на правах учредителя, а также в управлении ими.

Федеральная служба судебных приставов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности и подведомственна Минюсту России.

К основным задачам Федеральной службы судебных приставов относятся: обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов; организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве; управление территориальными органами ФССП России (далее — территориальные органы).

В целях реализации задач *ФССП России осуществляет полномочия*, а именно обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации: установленный порядок деятельности судов; осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов; применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа; проведение оценки и учета арестованного и изъятого имущества; руководит деятельностью территориальных органов, осуществляет контроль их деятельности; проводит анализ деятельности территориальных органов и разрабатывает меры по ее совершенствованию; обобщает практику применения законодательства в установленной сфере деятельности и вносит в Минюст России предложения по его совершенствованию, а также выполняет иные задачи, предусмотренные законом.

Организация деятельности Федеральной службы судебных приставов. ФССП России возглавляет директор Федеральной службы судебных приставов — главный судебный пристав Российской Федерации (далее — директор), назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России. Директор несет персональную ответственность за осуществление возложенных на ФССП России пол-

номочий и имеет своих заместителей. Указом Президента России директору разрешено иметь четырех заместителей директора, а также девять управлений по основным направлениям деятельности Службы¹. Основными задачами ФССП России являются: обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов (далее — суды); организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов (далее — судебные акты), а также актов других органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве (далее — акты других органов); управление территориальными органами ФССП России (далее — территориальные органы).

Необходимо напомнить, что, в соответствии с Федеральным законом «О полиции», органы внутренних дел в пределах своих полномочий оказывают содействие государственным органам в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также исполняют в пределах своих полномочий решения суда (судьи); осуществляют розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов следствия или суда; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия и т.д.

Взаимодействие органов внутренних дел с органами юстиции, Федеральной службой исполнения наказаний, Федеральной службой судебных приставов, в соответствии с Федеральным законом «О полиции», может осуществляться по разным направлениям в зависимости от уровня и содержания решаемых текущих задач. При осуществлении мер по выявлению, раскрытию и предупреждению преступлений можно выделить следующие направления взаимодействия: сбор материалов и их анализ в целях выявления правонарушений; осуществление оперативно-розыскных и проверочных мероприятий; предупреждение правонарушений и готовящихся преступлений; оказание содействия учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших

¹ Вопросы федеральной службы судебных приставов: указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316.

побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания; осуществление контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений; участие в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно и т.д.

Кроме того, в соответствии со ст. 62 Федерального закона «Об исполнительном производстве», сотрудники органов внутренних дел в пределах предоставленных им законом полномочий обязаны оказывать содействие судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства при возникновении угрозы жизни или здоровью судебного пристава-исполнителя, а также могут привлекаться для обеспечения правопорядка на месте совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

§ 4. Административно-правовая организация управления иностранными делами

Понятие, содержание управления иностранными делами. Управление иностранными делами – внешнеполитическая деятельность уполномоченных органов государства, направленная на обеспечение интересов личности, общества и государства в сфере внешних сношений. Органы, обладающие компетенцией по решению вопросов внешних сношений можно поделить на две группы: внутригосударственные и зарубежные.

К внутригосударственным относятся: Президент, Совет Безопасности, Управление Президента Российской Федерации по внешней политике, Федеральное Собрание, Правительство, Министерство иностранных дел Российской Федерации.

К зарубежным: дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях.

Президент Российской Федерации в соответствии со своими конституционными полномочиями осуществляет руководство внешней политикой страны и как Глава Государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях.

Совет Безопасности Российской Федерации ведет подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения международной безопасности и контроль за их выполнением¹. Он рассматривает вопросы внешней и военной политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности, в области оборонно-промышленной безопасности и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами; оценивает внутренние и внешние угрозы жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации является *Управление Президента Российской Федерации по внешней политике*². К его основным задачам относятся: содействие Президенту России в определении основных направлений внешней политики государства; участие в разработке общей стратегии внешней политики государства, обеспечении реализации руководителем государства его полномочий по реализации внешней политикой государства; обеспечение взаимодействия Президента и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями и другие функции.

Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в рамках своих конституционных полномочий ведут законодательную работу по обеспечению внешнеполитического курса Российской Федерации и выполнению ее международных обязательств.

Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры России, обеспечивает выполнение обязательств России по международным договорам; осуществляет ре-

¹ Об утверждении Положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726.

² Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внешней политике: указ Президента РФ от 29 июня 2004 г. № 815.

гулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности¹.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (далее МИД России) ведет работу по непосредственной реализации утвержденного Президентом Российской Федерации внешнеполитического курса.

Субъекты Российской Федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. МИД России и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

Согласно положению МИД России, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 (в ред. от 8 февраля 2010 г.), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации².

Руководство деятельностью МИД России осуществляет Президент Российской Федерации. *В систему МИД России входят: центральный аппарат; загранучреждения* – дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях; *территориальные органы* – представительства МИД России на территории Россий-

¹ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ.

² Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865.

ской Федерации; организации, подведомственные МИД России, которые обеспечивают его деятельность на территории Российской Федерации.

МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через заграничные учреждения, территориальные органы. Возглавляет его министр иностранных дел Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Государственным органом внешних сношений, осуществляющим представительство России в государстве пребывания, является *Посольство Российской Федерации*¹. Оно учреждается по решению Правительства Российской Федерации в связи с установлением на основании указа Президента Российской Федерации дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств.

Посольство обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в отношении с государством пребывания и в этих целях: представляет Российскую Федерацию в государстве пребывания; защищает интересы Российской Федерации, права и интересы граждан и юридических лиц; обеспечивает дипломатическими средствами развитие сотрудничества Российской Федерации с государством пребывания в политической, торгово-экономической, культурной и иных областях; распространяет в государстве пребывания официальную информацию о внешней и внутренней политике Российской Федерации, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни; участвует в подготовке международных договоров Российской Федерации с государством пребывания, выполняет иные функции в соответствии с имеющимися полномочиями.

Посольство возглавляется Чрезвычайным и Полномочным послом Российской Федерации в иностранном государстве, являющимся высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания. Посол назначается и отзывается по предложению министра иностранных дел Российской Федерации Президентом Российской Федерации после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации.

¹ Об утверждении Положения о Посольстве Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497.

Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации. Свою деятельность оно осуществляет в соответствии с Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330 «Об утверждении Положения о Консульском учреждении Российской Федерации».

Консульское учреждение открывается по решению Правительства Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим иностранным государством. Оно входит в систему Министерства иностранных дел Российской Федерации.

В государстве пребывания Консульское учреждение подчинено главе дипломатического представительства Российской Федерации.

В зависимости от класса дипломатические учреждения подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства.

Основными задачами и функциями Консульского учреждения являются: защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц; содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерацией и государством пребывания, дружественных отношений между ними; выяснение условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, информирование о них МИД России, дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания а также выполняет иные задачи, предусмотренные действующим законодательством.

Представительство Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации является территориальным органом Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Представительства МИД России подразделяются на представительства МИД России в центрах федеральных округов; представительства МИД России в субъектах Российской Федерации. Представительства МИД России могут иметь отделения в субъектах Федера-

ции, осуществляющие преимущественно функции, относящиеся к консульской службе.

К основным задачам Представительства относятся: обеспечение взаимодействия Министерства с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся на территории деятельности Представительства; участие в пределах своей компетенции в обеспечении контроля за соблюдением норм международного права и международных обязательств Российской Федерации при осуществлении субъектами Российской Федерации своих полномочий в области международных связей; оказание содействия субъектам Российской Федерации в подготовке и осуществлении мероприятий международного характера и т.п.

Следует отметить, что часть полномочий Представительства обусловлена необходимостью координации деятельности субъектов Российской Федерации при осуществлении международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также при участии в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели.

Взаимодействие органов внутренних дел с органами исполнительной власти в области иностранных дел осуществляется в основном через представителей МВД России на территории иностранных государств¹.

Представители МВД России под контролем и по согласованию с руководителем дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания реализуют следующие задачи: обеспечение взаимодействия МВД России с компетентными органами государства пребывания; проведение анализа законодательства государства пребывания в области борьбы с преступностью и представление результатов в МВД России и загранучреждение МИД России в государстве пребывания; участие по согласованию с руководством МВД России в работе международных конференций, семинаров и других мероприятий в рамках международного сотрудничества,

¹ Об утверждении Инструкции о порядке направления и организации деятельности представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации в иностранных государствах: приказ МВД России от 16 декабря 2009 г. № 975.

в подготовке проектов международных договоров в области борьбы с преступностью, заключаемых Российской Федерацией с государством пребывания; проведение в пределах своей компетенции переговоров и консультаций с представителями компетентных органов государства пребывания и др.

Таможенное дело и его правовое регулирование в Российской Федерации. Организационные и правовые основы таможенной деятельности в настоящее время определяются Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», Таможенном кодекском таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и России, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами в таможенной сфере.

Следует отметить, что Россия в последнее время активизировала работу по реформированию национального законодательства в целях интеграции российской экономики в мировое хозяйство. Действенный механизм регулирования внешнеэкономических связей традиционно играет важную роль в развитии экономики любого государства, взаимовыгодные связи с зарубежными странами позволяют оптимизировать ее структуру, способствуют устойчивости банковско-финансовой системы, облегчают решение многих социальных проблем.

Один из основных рычагов, с помощью которого государство влияет на внешнюю торговлю – это эффективная организация таможенного дела. Обеспечивая в полной мере соблюдение таможенного законодательства, ограничивая или стимулируя ввоз и вывоз конкретных товаров, можно решать самые насущные проблемы: наполнять доходную часть государственного бюджета, поддерживать отечественных товаропроизводителей, насыщать внутренний рынок определенными товарами, создавать благоприятные условия для экспорта отечественной продукции. Нельзя забывать и о правоохранительной задаче таможенного дела – обеспечении безопасности государства, общества, гражданина.

Таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

В рамках Евразийского экономического сообщества Межгосударственный совет принял решение от 29 ноября 2009 г. об утверждении Таможенного кодекса таможенного союза исходя из необходимости отмены с 1 июля 2010 г. таможенного оформления в отношении товаров, происходящих из третьих стран и выпущенных в свободное обращение на территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, перемещаемых в пределах таможенных территорий Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, решения других вопросов и подготовки Договора к ратификации. Договор о Таможенном кодексе таможенного союза вступил в силу с 1 июля 2010 г.

Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»¹ требует, чтобы положения актов таможенного законодательства, нормативных правовых актов в области таможенного дела должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждое лицо точно знало, какие у него есть права и обязанности, а также какие действия, когда и в каком порядке следует совершать при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Общее руководство таможенным делом осуществляет Правительство Российской Федерации. Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения не могут вмешиваться в деятельность таможенных органов при осуществлении ими своих функций.

Таможенными органами являются: Федеральная таможенная служба, уполномоченная в области таможенного дела (далее — ФТС России). Она представляет собой уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

¹ О таможенном регулировании в Российской Федерации: федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311.

ФТС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через таможенные органы и представительства Службы за рубежом во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Кроме того, она вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере ведения Службы, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы; на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности. ФТС России вправе применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Федеральную таможенную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации. Руководитель несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Службу полномочий. ФТС России обеспечивает единообразное применение таможенного законодательства и руководит деятельностью таких таможенных органов, как: региональные таможенные управления, таможни; таможенные посты.

Региональное таможенное управление (далее — РТУ) осуществляет руководство таможенным делом в регионе деятельности под непосредственным руководством ФТС России. Необходимость промежуточного звена в лице региональных управлений в системе таможенных органов объясняется в первую очередь огромным размером таможенной территории Российской Федерации. В непосредственном подчинении РТУ находятся расположенные на территории

региона деятельности таможенные органы, за исключением таможенных органов, непосредственно подчиненных ФТС России.

Таможни, таможенные посты – базовые звенья единой системы таможенных органов Российской Федерации.

Таможенные органы находятся в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Другие места нахождения таможенных органов определяются ФТС России исходя из объема пассажиро- и товаропотоков, интенсивности развития внешнеэкономических связей отдельных регионов, потребностей транспортных организаций, экспортеров, импортеров, других участников внешнеэкономической деятельности.

Таможенные органы выполняют следующие основные функции: осуществляют таможенное оформление и таможенный контроль, создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу; взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию; обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу; обеспечивают соблюдение установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу; а также выполняют иные функции.

Взаимодействие таможенных органов России с иными государственными правоохранительными органами. Таможенные органы осуществляют свои функции самостоятельно и во взаимодействии с иными государственными органами. В соответствии с федеральными законодательством они вправе допускать выполнение отдельных действий, относящихся к их компетенции, другими государственными органами. Взаимодействие таможенных органов России с другими правоохранительными органами происходит по таким *основным направлениям, как:* осуществление совместных мероприятий или оказание содействия в их проведении; взаимное информационное обеспечение в рамках законодательства Российской Федерации по вопросам, представляющим взаимный интерес; проведение совместных аналитических исследований по проблемам, затрагивающим интере-

сы взаимодействующих сторон; подготовка совместных предложений по совершенствованию законодательства; осуществление при наличии предусмотренных законом оснований проверки по учетам юридических и физических лиц; обмен специалистами по основным направлениям оперативно-служебной деятельности взаимодействующих сторон для оказания консультаций и методической помощи; совместная подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров; обеспечение безопасности взаимодействующих сторон в процессе осуществления повседневной оперативно-служебной деятельности, а также осуществление координации деятельности подразделений собственной безопасности. Формы такого взаимодействия также могут быть различными: координационное совещание руководителей правоохранительных органов, региональные (межрегиональные) следственно-оперативные группы и т.д.

Оглавление

Предисловие	3
ЧАСТЬ ОБЩАЯ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО	6
Раздел 1. Введение в курс административного права	6
Глава 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования	6
§ 1. О понятии административного права и административного законодательства	6
§ 2. Понятие и характерные черты государственного управления. Понятие исполнительной власти	9
§ 3. Конституционные принципы государственного управления.....	14
§ 4. Задачи административной реформы в современной России	16
Глава 2. Административное право как отрасль права, наука, учебная дисциплина	18
§ 1. Предмет административного права.....	18
§ 2. Метод административного права	24
§ 3. Система и источники административного права.....	28
§ 4. Административное право как наука	33
§ 5. Административное право как учебная дисциплина	36
Глава 3. Механизм административно-правового регулирования	37
§ 1. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования	37
§ 2. Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации.....	39
§ 3. Акты официального толкования и применения норм административного права.....	46
§ 4. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, виды.....	50
§ 5. Действие механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел	55
Раздел 2. Субъекты административного права	58
Глава 4. Понятие и виды субъектов административного права	58
§ 1. Понятие субъекта административного права.....	58
§ 2. Виды и система субъектов административного права.....	59
§ 3. Понятие и содержание административно-правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов.....	67
Глава 5. Административно-правовой статус человека и гражданина	74
§ 1. Понятие человека и гражданина как субъекта административного права	74

§ 2. Понятие и элементы административно-правового статуса граждан	77
§ 3. Административно-правовые гарантии прав, свобод и обязанностей граждан	82
§ 4. Виды административно-правового статуса граждан.....	85
§ 5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	89
Глава 6. Административно-правовой статус Президента, Правительства, органов исполнительной власти Российской Федерации.....	91
§ 1. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти	91
§ 2. Правительство Российской Федерации	98
§ 3. Общая характеристика административно-правового статуса органов исполнительной власти	106
§ 4. Система и виды органов исполнительной власти	110
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти	113
§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	124
§ 7. Министерство внутренних дел Российской Федерации в системе органов исполнительной власти	128
Глава 7. Административно-правовой статус государственных служащих.....	130
§ 1. Понятие, система (виды) и принципы государственной службы	130
§ 2. Государственный служащий и его административно-правовой статус	136
§ 3. Прохождение государственной службы.....	148
Глава 8. Органы местного самоуправления как субъекты административного права	151
Глава 9. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций.....	169
§ 1. Понятие, содержание и структура административно-правового статуса хозяйствующих субъектов	169
§ 2. Организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов и особенности их административно-правового статуса	172
§ 3. Особенности административно-правового статуса субъектов частной детективной и охранной деятельности	175
§ 4. Особенности административно-правового статуса некоммерческих организаций.....	178
§ 5. Понятие и виды общественных объединений, их права и обязанности.....	183
§ 6. Особенности административно-правового статуса политических партий ..	189
§ 7. Особенности административно-правового статуса религиозных объединений	194
Раздел 3. Административно-правовые формы и методы государственного управления	198

Глава 10. Понятие и виды административно-правовых форм государственного управления	198
§ 1. Понятие и классификация форм государственного управления.....	198
§ 2. Административный договор и иные юридически значимые действия как формы государственного управления	204
§ 3. Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел	209
Глава 11. Административно-правовые акты управления.....	212
§ 1. Понятие и основные черты административно-правовых актов управления.....	212
§ 2. Виды административно-правовых актов управления	215
§ 3. Требования, предъявляемые к административно-правовым актам управления	226
§ 4. Действие административно-правовых актов управления.....	230
Глава 12. Методы государственного управления	232
§ 1. Понятие и сущность методов государственного управления	232
§ 2. Классификация методов государственного управления.....	235
§ 3. Убеждение как метод государственного управления	239
§ 4. Административное принуждение и его классификация	245
Глава 13. Понятие и виды административно-правовых режимов.....	265
§ 1. Правовые и административно-правовые режимы: понятие и признаки	265
§ 2. Виды и общая характеристика административно-правовых режимов.....	269
§ 3. Специальные административно-правовые режимы	275
Раздел 4. Ответственность по административному праву.....	287
Глава 14. Понятие и виды ответственности по административному праву.....	287
§ 1. Понятие и виды юридической ответственности.....	287
§ 2. Понятие, основания и субъекты дисциплинарной ответственности по административному праву	291
§ 3. Понятие, основания и субъекты материальной ответственности по административному праву.....	300
§ 4. Компетенция сотрудников органов внутренних дел по применению мер административной и дисциплинарной ответственности	305
Глава 15. Понятие и основание административной ответственности	308
§ 1. Понятие и особенности административной ответственности.....	308
§ 2. Основания административной ответственности	311
§ 3. Законодательство об административных правонарушениях.....	313
§ 4. Субъекты административной ответственности	316
§ 5. Обстоятельства, исключающие административную ответственность и освобождающие от административной ответственности.....	324
Глава 16. Административное правонарушение.....	329
§ 1. Понятие и признаки административного правонарушения.....	330
§ 2. Состав административного правонарушения	336

Глава 17. Административные наказания	351
§ 1. Понятие и цели административного наказания	351
§ 2. Система и виды административных наказаний	355
§ 3. Общие правила и принципы назначения административных наказаний	365
Раздел 5. Административная ответственность за отдельные виды административных правонарушений	371
Глава 18. Административные правонарушения, посягающие на права граждан, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность. Административные правонарушения в области охраны собственности	371
§ 1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан	371
§ 2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	376
§ 3. Административные правонарушения в области охраны собственности	384
Глава 19. Административные правонарушения на транспорте, в области дорожного движения	390
§ 1. Административные правонарушения на транспорте	390
§ 2. Административные правонарушения в области дорожного движения	397
Глава 20. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности	403
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений в области предпринимательской деятельности	403
§ 2. Административные правонарушения в сфере предпринимательской деятельности, подведомственные органам внутренних дел	407
Глава 21. Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации	422
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, в области защиты Государственной границы Российской Федерации	423
§ 2. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации	425
§ 3. Общая характеристика административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации	431
Глава 22. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и против порядка управления	441
§ 1. Общая характеристика составов административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти и порядок управления	441
§ 2. Составы административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти	445
§ 3. Составы административных правонарушений против порядка управления	449

Глава 23. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность	462
§ 1. Правонарушения, посягающие на общественный порядок.....	462
§ 2. Правонарушения, посягающие на общественную безопасность	472
§ 3. Компетенция ОВД по применению административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность	486
Глава 24. Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях	488
§ 1. Общая характеристика законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях	489
§ 2. Виды административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях	492
§ 3. Компетенция должностных лиц органов внутренних дел по применению законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.....	504
Раздел 6. Законность и дисциплина в государственном управлении	508
Глава 25. Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении	508
§ 1. Сущность и значение законности и дисциплины в государственном управлении	508
§ 2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении	512
§ 3. Государственный контроль в государственном управлении	516
§ 4. Судебный контроль в государственном управлении, его понятие и принципы	523
§ 5. Общий надзор прокуратуры	526
§ 6. Административный надзор	530
§ 7. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел	533
Глава 26. Право граждан на защиту от неправомерных действий (решений) и бездействия органов, осуществляющих государственное управление, и их должностных лиц	535
§ 1. Основные способы защиты прав граждан от неправомерных действий (решений) и бездействия органов, осуществляющих государственное управление, и их должностных лиц.....	535
§ 2. Право граждан на обращение в органы государственной и муниципальной власти	540
§ 3. Виды ответственности должностных лиц за неправомерные действия и решения.....	546
§ 4. Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями исполнительной власти и ее должностных лиц. Ответственность органов внутренних дел и их сотрудников за ущерб, причиненный служебной деятельностью	553

**ЧАСТЬ ОСОБЕННАЯ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ
СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ 561**

Глава 27. Правовые основы межотраслевого государственного управления..	561
§ 1. Общая характеристика административно-правовой организации государственного управления в сферах и отраслях в современных условиях	561
§ 2. Административно-правовая организация управления в области прогнозирования социального развития	566
§ 3. Административно-правовая организация управления в области занятости населения, труда и социальных вопросов	568
§ 4. Административно-правовая организация управления в области финансовой деятельности и кредитования	573
§ 5. Административно-правовое регулирование государственной стандартизации	583
§ 6. Административно-правовое регулирование учета и статистики	587
§ 7. Взаимоотношения органов внутренних дел с органами межотраслевого государственного управления	594
Глава 28. Государственное управление в сфере экономики.....	599
§ 1. Понятие, содержание и правовые основы управления хозяйством.....	599
§ 2. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках	606
§ 3. Административно-правовая организация управления отдельными отраслями хозяйства.....	607
Глава 29. Государственное управление в социально-культурной сфере	633
§ 1. Административно-правовая организация управления в области здравоохранения	633
§ 2. Административно-правовая организация управления в области физической культуры и спорта	641
§ 3. Административно-правовая организация управления в области социального обеспечения	645
§ 4. Административно-правовая организация управления в области образования и науки	648
§ 5. Административно-правовая организация управления в области культуры	659
Глава 30. Административно-правовое регулирование управления в административно-политической сфере	662
§ 1. Административно-правовая организация управления обороной.....	662
§ 2. Административно-правовая организация управления государственной безопасностью.....	668
§ 3. Административно-правовая организация управления в области юстиции .	677
§ 4. Административно-правовая организация управления иностранными делами	686