

Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков

Административное право

*Допущено Министерством образования
Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности
021100 «Юриспруденция»*

4-е издание, пересмотренное и дополненное



Издательство НОРМА
Москва, 2009

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73
Р76

Рецензенты:

кафедра административного и муниципального права Саратовской государственной академии права (заведующий кафедрой — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Н. М. Конин**);

доктор юридических наук, профессор **И. Ш. Килясханов**.

Авторы учебника:

Россинский Борис Вульфович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, заслуженный юрист РФ: гл. 7, 10, 15—20, 22—26, § 1—5 гл. 27, нормативные акты;

Старилов Юрий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ: гл. 1—6, 8, 9, 11—14, 21, § 6 гл. 27, 28.

Россинский Б. В.

Р76 Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2009. — с.

ISBN 978-5-468-00 (в пер.)

В учебнике в соответствии с программой учебного курса проанализированы основные институты российского административного права. В четвертом издании авторы учли серьезные изменения, произошедшие в последние годы в системе государственного управления, в сфере административного законодательства. Рассматриваются понятие административно-правовых отношений, вопросы государственного управления и исполнительной власти, административно-правовые режимы и др.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, научных работников, служащих органов государственного и муниципального управления.

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73

© Бахрах Д. Н., Россинский Б. В.,
Старилов Ю. Н., 2007
© Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.,
2009, с изменениями
© ООО «Издательство НОРМА», 2009

ISBN 978-5-468-00

Содержание

Введение	13
Список сокращений	22

Раздел I. Государственное управление, исполнительная власть, административное право

Глава 1. Государственное управление.	17
§ 1. Понятие, содержание и виды управления	17
§ 2. Социальное управление	20
§ 3. Теория управления и теория административного права	23
§ 4. Понятие государственного управления	26
§ 5. Признаки государственного управления	30
§ 6. Виды государственного управления.	32
§ 7. Функции государственного управления.	34
§ 8. Исполнительная власть и государственное управление	42
Глава 2. Исполнительная власть	43
§ 1. Основные подходы к изучению административно-правовой теории	43
§ 2. Принцип разделения властей	45
§ 3. Признаки исполнительной власти.	49
§ 4. Функции исполнительной власти	53
§ 5. Субъекты исполнительной власти	55
Глава 3. Предмет, методы и система административного права	57
§ 1. Административное право как отрасль публичного права.	57
§ 2. Предмет административного права: содержание и сложная структура.	61
§ 3. Организационные управленческие отношения в области осуществления исполнительной власти	65
§ 4. Внутриорганизационные управленческие отношения во всех сферах государственной деятельности	67
§ 5. Административно-правовые контрольные отношения	68
§ 6. Административно-юстиционные отношения	72
§ 7. Административно-деликтные (охранительные) отношения ..	74
§ 8. Методы административно-правового регулирования	76
§ 9. Система административного права	79
§ 10. Источники административного права: понятие и виды	82
§ 11. Функции административного права.	84
§ 12. Взаимосвязь и разграничение административного права и иных отраслей права	86

Глава 4. Наука административного права.	93
§ 1. Наука об управлении	93
§ 2. Административное право как наука.	94
§ 3. Административно-правовая политика	96
§ 4. История развития административно-правовой науки.	97
§ 5. Современные проблемы реформы административного права	124

Глава 5. Нормы административного права и административно- правовые отношения. Источники административного права	130
§ 1. Система административно-правового регулирования	130
§ 2. Нормы административного права	131
§ 3. Структура административно-правовых норм	136
§ 4. Реализация и действие административно-правовых норм ..	137
§ 5. Административно-правовые отношения	140

Раздел II. Субъекты административного права

Глава 6. Понятие, правоспособность и дееспособность субъектов административного права	151
--	-----

§ 1. Понятие субъекта административного права	151
§ 2. Правоспособность и дееспособность субъектов административного права	154

Глава 7. Индивидуальные субъекты административного права	159
---	-----

§ 1. Административная правоспособность и административная дееспособность индивидуальных субъектов	159
§ 2. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации	163
§ 3. Административно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства	170
§ 4. Специальные административно-правовые статусы индивидуальных субъектов	178
§ 5. Паспортный режим в Российской Федерации	186
§ 6. Обращения граждан	191
§ 7. Порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граж- дан, подаваемых в административном порядке	197
§ 8. Порядок рассмотрения судебных жалоб граждан	203

Глава 8. Органы исполнительной власти	206
--	-----

§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти	206
§ 2. Президент Российской Федерации и исполнительная власть	213
§ 3. Виды органов исполнительной власти	222
§ 4. Правительство Российской Федерации	226
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти	235
§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	253
§ 7. Территориальные органы исполнительной власти	271

§ 8. Органы местного самоуправления в системе публичной власти	276
Глава 9. Государственная служба и государственные служащие	282
§ 1. Государственная должность: понятие и основные черты	282
§ 2. Должности государственной службы. Реестры должностей государственной службы	285
§ 3. Государственная служба: понятие, признаки, значение и правовые источники	290
§ 4. Муниципальная служба и муниципальные служащие	296
§ 5. Система (виды) государственной службы	306
§ 6. Виды государственной гражданской службы	317
§ 7. Управление государственной службой	319
§ 8. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы: понятие, система и виды	320
§ 9. Государственный служащий: основы правового положения	334
§ 10. Классификация государственных служащих.	356
§ 11. Должностное лицо: понятие и правовой статус	358
§ 12. Прохождение государственной службы	361
Глава 10. Государственные и негосударственные организации как субъекты административного права.	381
§ 1. Понятие и виды организаций	381
§ 2. Основы административно-правового статуса предприятий и учреждений	384
§ 3. Понятие и виды общественных объединений.	393
§ 4. Основы административно-правового статуса общественных объединений	398
§ 5. Особенности административно-правового положения профессиональных союзов	404
§ 6. Основы административно-правового положения религиозных объединений.	407
Раздел III. Формы управленческих действий	
Глава 11. Понятие и виды управленческих действий	411
§ 1. Понятие формы управленческих действий.	411
§ 2. Значение формы управленческих действий в административно-публичной сфере	414
§ 3. Виды форм управленческих действий	416
Глава 12. Правовые акты управления	425
§ 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления	425
§ 2. Функции правового акта управления.	431
§ 3. Действие правовых актов управления	433
§ 4. Виды правовых актов управления	441

§ 5. Правовые акты Президента Российской Федерации	451
§ 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации	452
§ 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти	455
§ 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации	461
§ 9. Правовые акты муниципальных образований (органов местного самоуправления)	469
Глава 13. Административный договор.	475
§ 1. Понятие и публично-правовая природа административного договора.	475
§ 2. Признаки административного договора	479
Раздел IV. Методы управленческих действий	
Глава 14. Понятие и виды методов управленческих действий	487
§ 1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий	487
§ 2. Виды методов осуществления управленческих действий	492
Глава 15. Разрешительная система в Российской Федерации.	498
§ 1. Понятие и правовая основа разрешительной системы	498
§ 2. Лицензирование отдельных видов деятельности	500
§ 3. Оборот оружия	503
§ 4. Осуществление частной детективной и охранной деятельности.	510
Глава 16. Административный надзор	515
§ 1. Надзор в деятельности органов исполнительной власти.	515
§ 2. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор	519
§ 3. Государственный надзор за безопасностью дорожного движения.	523
§ 4. Государственный пожарный надзор.	528
§ 5. Государственный строительный надзор	531
§ 6. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзора	535
Глава 17. Административно-правовые режимы	538
§ 1. Понятие, признаки и виды специальных административно-правовых режимов	538
§ 2. Режим чрезвычайного положения	542
§ 3. Режим контртеррористической операции	551
§ 4. Режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера	555
§ 5. Режим военного положения	560
§ 6. Режим закрытого административно-территориального образования	565
§ 7. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации	567

**Раздел V. Административное принуждение,
административное правонарушение
и административная ответственность**

Глава 18. Административно-правовое принуждение	574
§ 1. Виды мер административно-правового принуждения.	574
§ 2. Административно-предупредительные меры	577
§ 3. Меры административного пресечения	583
§ 4. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	586
§ 5. Применение и использование огнестрельного оружия	588
Глава 19. Административная ответственность и административное правонарушение	591
§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности.	591
§ 2. Понятие и признаки административного правонарушения	593
§ 3. Состав административного правонарушения	598
§ 4. Административная ответственность юридических лиц и должностных лиц	607
§ 5. Особенности привлечения к административной ответственности должностных лиц, вы- полняющих определенные государственные функции	613
Глава 20. Административное наказание	617
§ 1. Цели административного наказания	617
§ 2. Виды административных наказаний	618
§ 3. Общие правила назначения административного наказания	632
§ 4. Давность привлечения к административной ответственности	639

Раздел VI. Административно-процессуальное право.

Производство по делам об административных правонарушениях

Глава 21. Административный процесс и административное процессуальное право	642
§ 1. Административный процесс: понятие и признаки	642
§ 2. Структура административного процесса	651
§ 3. Принципы административного процесса.	655
§ 4. Административные процедуры	661
§ 5. Административный процесс как административное судопроизводство.	678
§ 6. Административно-процессуальное право: понятие, предмет и содержание.	687
Глава 22. Общие положения производства по делам об административных правонарушениях. Субъекты административной юрисдикции	693
§ 1. Задачи, принципы и общие положения производства по делам об административных правонарушениях	693
§ 2. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях	700

Глава 23. Участники производства по делам об административных правонарушениях	707
§ 1. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.	707
§ 2. Потерпевший	712
§ 3. Законные представители	717
§ 4. Защитник и представитель	721
§ 5. Свидетель. Понятой	723
§ 6. Специалист. Эксперт. Переводчик.	730
§ 7. Прокурор	740
§ 8. Обстоятельства, исключающие возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении	741
Глава 24. Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях	742
§ 1. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении	742
§ 2. Доказательства	745
§ 3. Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей.	750
§ 4. Экспертиза	751
§ 5. Вещественные доказательства и документы	762
§ 6. Показания специальных технических средств	766
§ 7. Оценка доказательств	769
Глава 25. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	770
§ 1. Понятие и система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	770
§ 2. Доставка	772
§ 3. Административное задержание	774
§ 4. Личный досмотр. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице.	777
§ 5. Досмотр транспортного средства.	780
§ 6. Осмотр принадлежащих юридическому лицу, или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов	782
§ 7. Изъятие вещей и документов.	785
§ 8. Отстранение от управления транспортным средством	789
§ 9. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения	793
§ 10. Задержание транспортного средства	798
§ 11. Запрещение эксплуатации транспортного средства	803
§ 12. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей.	805
§ 13. Привод	807
§ 14. Временный запрет деятельности	809

Глава 26. Стадии производства по делам об административных правонарушениях	811
§ 1. Возбуждение дела об административном правонарушении	811
§ 2. Рассмотрение дела об административном правонарушении	820
§ 3. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	827
§ 4. Общие положения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях	832
§ 5. Исполнение постановления о назначении административного штрафа	835

Раздел VII. Обеспечение законности в государственном управлении

Глава 27. Обеспечение режима законности в государственном управлении (в сфере публичного управления)	838
§ 1. Президентский контроль	838
§ 2. Парламентский контроль	843
§ 3. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	848
§ 4. Контроль органов исполнительной власти	851
§ 5. Судебный контроль	855
§ 6. Прокурорский надзор	872
Глава 28. Административная юстиция как способ обеспечения законности в сфере публичного управления	877
§ 1. Юридическая характеристика административной юстиции	877
§ 2. Административное судопроизводство в системе судебной деятельности	880
§ 3. Административные суды в России: результаты и проблемы законопроектной деятельности	886
§ 4. Кодекс административного судопроизводства — процессуальная основа деятельности административных судов	894
Нормативные акты	897
Рекомендуемая литература	905

Введение

Административное право является одной из важнейших отраслей правовой системы государства, а административное законодательство служит правовой основой построения и функционирования исполнительной ветви власти. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и юридических лиц, не имеющих властных полномочий, в отношениях с представителями исполнительной власти, органов местного самоуправления, с администрацией предприятий, организаций и учреждений, определяет систему, структуру, полномочия, принципы, формы и методы деятельности исполнительных органов и их должностных лиц. Административное право изучает законодательство, которое по своему объему и масштабу значительно превышает законодательство любой другой отрасли.

Настоящий учебник подготовлен с учетом изменений, произошедших за последние годы в российском государственном управлении. Сейчас, когда пересматриваются фундаментальные положения административного права, взгляды на сущность управленческой деятельности, когда не только переосмысливаются многие административно-правовые нормы и институты, но и происходит отход от традиционных схем организации системы государственного управления, по-новому должен изучаться курс административного права и студентами. Это связано прежде всего с тем, что социальные отношения, регулируемые административным правом, подвергаются наиболее радикальным изменениям в ходе осуществления в стране политической, административной и экономической реформ.

Административное право — это правовая отрасль, которая до настоящего времени должным образом не кодифицирована. Нормы административного права содержатся в многочисленных законодательных и иных нормативных правовых актах, издаваемых государственными органами исполнительной власти (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы федеральных министерств и нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти). Административное право и административное законодательство на протяжении

последних 13—15 лет находится на стадии серьезного реформирования. Авторы настоящего учебника рекомендуют для изучения нормативные правовые акты, в которых содержатся нормы, регулирующие соответствующие управленческие отношения. Внимательное ознакомление с текстами рекомендуемых актов позволит студентам всесторонне изучить учебный материал. При этом целесообразно, основываясь на общих представлениях о сущности той или иной темы, самостоятельно анализировать соответствующие федеральные законы, законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты, важные для изучения административно-правовых институтов.

В современном административном правоведении разрабатываются новые концепции развития и совершенствования общей и особенной частей административного права. Некоторые его институты, имея особую актуальность и значимость, в последние годы стремительно развиваются. Предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права все чаще становятся главные содержательные характеристики административно-правового регулирования. Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

В течение последних пяти лет административное право изменяется под воздействием проводимых в стране *правовой, судебной и административной реформ*. Административная реформа призвана была укрепить основы защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, ликвидировать негативные проявления деятельности служащих органов публичной власти, усилить контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти. Современное административное право, основано на неприменном учете общественных (публичных) интересов. Оно должно обеспечивать эти интересы; создавать возможность для осуществления прав и свобод человека и гражданина, достижения общественного блага (общественного благосостояния).

Коренное изменение системы административно-правового регулирования — очень длительный процесс, ход и результаты которого зависят главным образом от степени развития законо-

дательства и науки, состояния правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, качества и эффективности публичного управления.

Создание нового «базиса» административного права предполагает появление иных теоретических положений в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам правового государства должны соответствовать цели и задачи публичного управления. Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти. Оно создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например, судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические ошибки, применяются в целях поддержания действия принципа разделения властей и обеспечения соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

В структуре правовой системы традиционно выделяются многочисленные элементы, выполняющие основные функции воздействия правовых образований, средств, нормативных установлений, институтов на общественные отношения. Административное право Российской Федерации как отрасль публичного права занимает важнейшее место в правовой системе и посредством своих подотраслей, институтов и отдельных норм решает задачи, а также выполняет функции формирования и качественного функционирования правовой системы.

Если взглянуть на содержание практически всех важнейших административно-правовых институтов с позиции стандартов и требований современного правового государства, можно сделать вывод о том, что публичные интересы становятся двигателем «юридического прогресса» в сфере организации и осуществления публичного управления; публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу реали-

зации управленческих действий, но и корректировать, восстанавливать законный порядок осуществления управленческих действий с помощью социально значимых административно-правовых режимов, административных и судебных процедур.

Значение административного права в правовой системе Российской Федерации в настоящее время заключается в установлении новых правовых средств и инструментов, способствующих утверждению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления *законотворчества (правотворчества) и судопроизводства*. Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем активность административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; результатом станет укрепление порядка и режима законности в проведении необходимых мероприятий государственно-правового строительства.

Правовая система России содержит практически весь инструментарий административно-правового регулирования: административное право как позитивно действующее право, как система административного законодательства; установление административным правом системы органов публичной власти и порядка их деятельности; регламентирование административным правом процессуальных отношений как в сфере позитивного публичного управления, так и в области административно-юрисдикционной деятельности; установление административным правом правовых форм судебно-административной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

Значение административного права (как и любой иной отрасли права) в правовой системе Российской Федерации можно показать, анализируя основные характерные черты административно-правового регулирования общественных отношений и реформирования системы и структуры административного права. С этой точки зрения административное право играет важнейшую роль в:

формировании правовой государственности в России, которая, в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности публичного управления в стране;

установлении публично-правовых стандартов организации и функционирования исполнительной власти;

обеспечении прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц;

установлении административных процедур осуществления публичного управления (государственного управления и местного самоуправления);

разработке и осуществлении административной реформы;

создании эффективных судебных процедур защиты прав и свобод человека и гражданина;

обеспечении общественного порядка и общественной безопасности;

развитии административно-деликтного права России.

Необходимо помнить, что международное право, международные договоры и соглашения, общепризнанные нормы и правовые принципы входят в правовую систему Российской Федерации. Таким образом, административное право “вынуждено” считаться с международно-правовыми стандартами и условиями. Поэтому оно должно развиваться и с учетом требований международных правовых институтов, на основе принципов интернационализации правовых систем мира.

Будут ли полезны для науки перестройка системы административно-правового регулирования, разрушение устаревших принципов и традиций в административном праве? Ответить на этот вопрос непросто. Думается, что для изменения самых глубинных характеристик современного административного права, преодоления «старых» (и одновременно простейших) догм системы административного права требуется его реформа. Однако процессом формирования нового административного права необходимо руководить. Традиции (в том числе в правовом регулировании) всегда сильны и обусловлены своими внутренними связями, обычаями, обстоятельствами, сложившимися отношениями и взглядами, распространенными мнениями и иными типичными факторами. Сегодня нужно создавать «новый мир» административного права, развивать его новые традиции. С учетом всего лучшего, достигнутого в системе административно-правового регулирования, новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях, доктринах¹.

¹ Здесь уместно вспомнить об одной из первых попыток реформирования административного права еще в конце 80-х гг. прошлого века. См.: Бахрах Д.Н., Манохин В.М., Павловский Р.С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49—52. По нашему мнению, современное административное право требует разумно организованной перестройки.

Административное право Российской Федерации как правовая отрасль обладает специфической структурой и требует определенного подхода к его изучению. Студентам, заинтересованным в глубоком усвоении этого предмета, мы предлагаем ряд советов, которые помогут им сориентироваться в строении курса и определить последовательность изучения тем.

Совет первый. Административное право как отрасль права формировалось на протяжении последних двух столетий, и современное его состояние отличается полнотой и относительной завершенностью его структуры¹. Современное административное законодательство включает в себя огромное количество важных и необходимых для изучения студентами законов и иных нормативных правовых актов; многие административно-правовые институты фактически «переросли формат» правовых институтов и превратились в соответствующие подотрасли административного права (например, институт государственной службы, административно-правовых актов, административной ответственности, административного процесса). Административное право изучает административное законодательство, которое по объему и масштабу едва ли может сравниться с какой-либо другой правовой отраслью. Поэтому студентам рекомендуется с первого занятия настроиться на серьезный подход к изучению этой дисциплины, проявить максимум усердия и помнить об ответственности, которая возлагается на специалистов-практиков, применяющих нормы административного законодательства.

Совет второй. Административное право — это логически завершенная отрасль права, представляющая собой весьма четкую и стройную систему *административно-правовых институтов* и *подотраслей права*. В связи с этим изучение курса административного права должно быть последовательным, регулярным и соответствующим логике построения отрасли. В административном праве все институты взаимосвязаны и взаимозависимы. Не разобравшись с предыдущей темой лекционного или практического занятия, будет трудно понять следующую тему (следующий административно-правовой институт). Например, формы и методы управления (управленческих действий) уходят корнями в вопросы о сущности, задачах и функ-

¹ Однако уже в ближайшем будущем структура российского административного права может быть изменена в соответствии с развивающимся административным законодательством.

циях государственного управления и потому требуют предварительного изучения основополагающих проблем государственного управления (публичного управления) и исполнительной власти. Другой пример — реализация функций государственного управления. Закономерен вопрос: какие субъекты обеспечивают непрерывность и регулярность осуществления этих функций? Поиск ответа приведет к необходимости разграничения понятий «субъект государственного управления» и «субъект административного права», изучения их административно-правового статуса. С этим вопросом напрямую связан институт государственной службы, который в последние годы приобрел такое стремительное законодательное развитие, что возникли предпосылки для выделения из общей части административного права отдельной подотрасли — *служебного права*.

Совет третий. Изучение административного права предполагает основательную и постоянную *работу с источниками* — как с нормативными актами, так и со специальными юридическими изданиями. С учетом того, что административное законодательство развивается весьма быстрыми темпами, студентам рекомендуется организовать и самостоятельное изучение данного учебного курса, отслеживать изменения в развитии нормативной базы административного права, исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, системы государственного управления. В связи с этим необходимо регулярно просматривать правовые журналы («Государство и право», «Правоведение», «Российская юстиция», «Журнал российского права», «Хозяйство и право», «Налоговый вестник», «Современное право», «Право и экономика», «Право и политика», «Государственная власть и местное самоуправление», «Сравнительное конституционное обозрение», «Арбитражная практика», «Закон и право», «Полицейское право», «Административное право и процесс», «Законодательство и экономика», «Государственная служба», «Правовая политика и правовая жизнь», «Российский юридический журнал», «Закон», «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»), а также газеты («Парламентская газета» и «Российская газета»).

Изучение указанных в настоящем учебнике нормативных актов и специальной юридической литературы позволяет на должном уровне подготовиться к практическим занятиям, контрольным работам, экзамену по административному праву, на-

писанию курсовых и дипломных работ. Новейшая специальная литература, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов указываются на лекциях по административному праву.

При ссылках на федеральные законы даты их принятия, номера, действующие редакции и источники опубликования не указаны. Это перегружает текст книги и затрудняет восприятие студентами изучаемого материала. Соответствующие сведения содержатся в приведенном в конце учебника перечне нормативных актов.

Совет четвертый. Для более полного усвоения курса административного права весьма важно посещение практических занятий, на которых решаются конкретные правовые задачи, рассматриваются трудности и противоречия, возникающие при применении административно-правовых норм.

Совет пятый. Курс административного права не есть механическая сумма знаний, почерпнутых из рекомендуемой литературы и нормативных актов. В обобщенном виде административное право представляет собой систему правовых норм, устанавливающих сущность, процедуру и правила государственного управления, а также местного самоуправления (управленческое право или право управления). Эта правовая отрасль с помощью специальных административно-правовых методов и средств регулирует отношения граждан с управленческими государственными органами, организациями и учреждениями (административными органами); административное право регламентирует также практическую деятельность последних и внутренние взаимоотношения между этими органами и учреждениями. Изучая этот предмет, следует поставить перед собой цель постичь реальную сущность, практическую полезность и социальную значимость данной правовой отрасли.

Совет шестой, адресованный скорее преподавателям, но полезный и для студентов. Приобретение знаний должно сопровождаться их регулярным контролем. Надежный способ проверки — выполнение контрольных работ, в которых не только затрагиваются важные теоретические моменты, но и предлагаются для анализа конкретные правовые ситуации. Полезно также, изучив очередную тему, сформулировать вопросы, предлагающие иной угол зрения на проблему, что, несомненно, поможет лучшему закреплению приобретенных знаний. В частности, можно предложить для размышления следующие

вопросы: может ли государство существовать без управления? Каким образом осуществляется государственное управление? Что понимается под формами и методами управления? Чем различаются понятия «государственное управление» и «местное самоуправление»? Какие служащие нужны государству? Какие отношения связывают государство и граждан? Может ли гражданин судиться с государством? Для чего государству нужны меры административного принуждения и чем обеспечивается законность их применения?

Полезным способом контроля фактических знаний студентов является составление ими *административно-процессуальных документов (актов)* по предлагаемым задачам или практическим условиям применения норм административного законодательства.

Предлагаемый вниманию читателей учебник представляет собой очередное, четвертое издание¹, в котором учтены изменения в законодательстве, происшедшие за последнее время. Несмотря на изменение состава авторов, общая концепция, подход к освещению различных проблем административного права, структура учебника не претерпели существенных изменений. Учебник соответствует действующему государственному образовательному стандарту, учебным программам по административному праву.

¹ Предыдущие издания учебника: Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. Административное право. М.: Норма, 2003; Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. Административное право. 2-е изд. М.: Норма, 2005; Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. Административное право. 3-е изд. М.: Норма, 2006.

Список сокращений

- АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации
ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ГсК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации
СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации
ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
ТмК РФ — Таможенный кодекс Российской Федерации
УИК РФ — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Раздел I

Государственное управление, исполнительная власть, административное право

Глава 1

Государственное управление

§ 1. Понятие, содержание и виды управления

Управление — это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В качестве объекта управления выступают различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты. Управление как процесс воздействия субъекта на объект управления немислимо без системы управления, под которой, как правило, понимается механизм, обеспечивающий процесс управления, т. е. множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно. Участвующие в процессе управления элементы объединяются в систему с помощью информационных связей, конкретнее — по принципу обратной связи.

«Управлять» — значит «направлять, руководить» (о чем-то заботиться, выполнять что-то по поручению, исполнять и распорядиться). В 60-х гг. XX в. сформировалось новое научное направление — кибернетика¹, предметом изучения которой стали процессы управления в различных областях. Используя математический аппарат, математическую логику и теорию функций, удалось объединить важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Эта наука изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации в любых сложных динамических системах². При этом управление рассматривается на высоком уровне абстрак-

¹ См.: *Берг А. И.* Кибернетика — наука об оптимальном управлении. М., 1964; *Винер Н.* Кибернетика и общество. М., 1958.

² См.: *Кнорринг В. И.* Искусство управления: Учебник. М., 1997. С. 6.

ции, а особое значение придается процедурам управления, его принципам, закономерностям и связям многочисленных элементов, образующих единую систему.

Понятие «система», раскрывающее сущность управления, характеризуется наличием следующих признаков: задачи и цели; субъекты и объекты управления; функции; организационная структура; единство, самостоятельность и взаимозависимость элементов системы; определенные формы и методы деятельности.

Под управлением в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений. Весьма точное определение управления дал Г. В. Атаманчук¹: управление — это целеполагающее, т. е. созидательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и проч.).

Следует отметить, что сущность управления на протяжении многих десятилетий остается неизменной. Определяя понятие «управление», классик менеджмента А. Файоль называет шесть следующих функций (операций):

- 1) технические операции (производство, выделка и обработка);
- 2) коммерческие операции (покупка, продажа и обмен);
- 3) финансовые операции (привлечение средств и распоряжение ими);
- 4) страховые операции (страхование и охрана имущества и лиц);
- 5) учетные операции (бухгалтерия, калькуляция, учет, статистика и т. д.);
- б) административные операции (предвидение, организация, распоряительство, координирование и контроль).

Раскрывая смысл административной операции, ученый поясняет: «Управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать»;

¹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 29, 30.

предвидеть, т. е. учитывать грядущее и выработать программу действия;

организовывать, т. е. строить двойной — материальный и социальный — организм предприятия;

распоряжаться, т. е. заставлять персонал надлежаще работать; координировать, т. е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия;

контролировать, т. е. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям»¹.

В литературе рассматриваются несколько видов систем: технические системы (энергосистема, информационно-вычислительная сеть, технологический процесс и проч.); социально-экономические системы (отрасли, отдельные предприятия, сфера обслуживания и др.); организационные системы, основным элементом которых является сам человек². Как правило, большинство членов общества входят в одну или несколько организаций, т. е. организационные отношения — характерная черта человеческого бытия. Люди входят в организацию для решения задач посредством процессов управления³. Организация — это сознательное объединение людей, характеризующееся началами системности, разумной организованности, структурированности и преследующее достижение определенных социальных целей и решение общественно значимых задач. В каждой организации имеют место управленческие процессы, необходимые для достижения ее целей и задач.

Любому управленческому процессу свойственны следующие характерные черты: 1) необходимость создания и функционирования законченной системы; 2) целенаправленное воздействие на систему, результатом которого становится достижение упорядоченности отношений и связей, способных выполнять поставленные задачи; 3) наличие субъекта и объекта управления в качестве непосредственных участников управления; 4) информация как главное связующее звено между участниками управления; 5) наличие иерархии в структуре управления (элементы, подсистемы, отрасли, области); 6) использование

¹ Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление — это наука и искусство. М., 1992. С. 11—12.

² См.: Кнорринг В. И. Указ. соч. С. 2.

³ См.: Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. М., 1996. С. 8—9.

различных форм подчинения объекта управления субъекту управления, в рамках которых используются различные методы, формы, способы, средства и приемы управления.

Традиционно выделяются следующие виды управления: 1) механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами); 2) биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов); 3) социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями). Каждый из данных типов управления отличается назначением, качественным своеобразием, специфическими особенностями, интенсивностью совершаемых управленческих функций и операций.

§ 2. Социальное управление

Под *социальным управлением* понимается управление в сфере человеческой, общественной деятельности; управление общественными отношениями, процессами в обществе, поведением людей и их коллективами, организациями, в которых осуществляют трудовую или служебную деятельность люди. Совместная общественная деятельность людей осуществляется в различных областях, например, в процессе производства и потребления материальных благ, в социально-политической, идеологической, этической, культурной, семейной сферах. Протекаемые в указанных областях процессы, отличающиеся порой особой сложностью и важностью, требуют руководства, т. е. приведения отношений в законченную систему, создания упорядоченности общественных связей. В каждой сфере, обладающей качественным своеобразием, приемлемы лишь специальные системы управленческой организации.

Таким образом, управленческое начало обязательно, в частности, и для социальной системы, в которой выделяются два участника управления - субъект и объект с прямыми и обратными связями между ними.

Сущность социального управления раскрывается в процессе анализа следующих его характеристик:

1) управление — процесс *сознательно-волевого воздействия* конкретного субъекта управления на соответствующие объекты;

2) управление — деятельность, построенная на *конкретных принципах осуществления управленческих действий*, достижения определенных целей управления и решения административных задач;

3) управление представляет собой функциональное социально-правовое явление, т. е. публичное управление характеризуется множеством осуществляемых *административных функций*;

4) управление организуется и осуществляется специально подготовленными *субъектами управления*, для которых управление является профессией, профессиональной деятельностью;

5) управление представляет собой *управленческий процесс*, систему административных процедур, имеющих конкретное правовое содержание;

6) управление осуществляется либо для достижения общих *управленческих задач*, либо для решения управленческих дел в конкретных областях социальной или государственной жизни (управление внутренними делами, управление в области иностранных дел, охрана общественного порядка, управление в области финансов, управление в сфере юстиции, управление строительным комплексом страны);

7) управление может рассматриваться как конкретная закрытая *организационная система*, построенная на определенных правовых основаниях; т.е. это отдельная организация, которая имеет конкретные цели и задачи управления, организационное строение, полномочия и структуру, взаимодействует с другими организациями.

Содержанием социального управления является упорядочение общественных отношений, регулирование организации и функционирования социального порядка и общественных объединений, обеспечение условий для гармоничного развития личности, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Во всех этих случаях объектом управления становятся социально-волевые связи, поведение человека и его действия. Однако человек — это и субъект социального управления, которое осуществляется им в отношении других людей. В каждом конкретном случае субъектом социального управления выступают как отдельные личности, так и организации: государственные, общественные, международные.

Социальное управление включает понятие *социально-управленческой деятельности*, которое является более широким по отношению к термину «управление». Управленческая деятельность предполагает наличие практического элемента в осуществлении управления, т.е. характеризуется непосредственным осуществлением функций социального управления — исполнением норм, правил, организацией, руководством, координированием, учетом и контролем.

Создание *организационной структуры* социального управления — необходимое, но недостаточное условие достижения поставленных цели и задач управления. Реальность управления обеспечивается такими его качествами, как организованность, ответственность, подчиненность, сила, воля. Взятые в совокупности, они образуют новое качество — *властность управления*, т. е. наделение субъекта управленческой деятельности необходимыми полномочиями для успешной реализации возложенных на него управленческих функций. Таким образом, управление неотделимо от понятий «власть», «государственная власть». Властность управления обуславливает возникновение организационных связей, обеспечивающих подчинение участников совместной общественной деятельности желанию субъекта управления, его «господствующей» воле. Власть — это необходимое средство регулирования социальных процессов; она формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управляющую волю и обеспечивает создание социального порядка, демократических основ жизни общества. Властность социального управления включает и такое социальное явление, как авторитет. Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и управления (в широком смысле — авторитета государства), а с другой — добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям. Баланс этих явлений и создает необходимое качество социальной управленческой деятельности.

Социальное управление характеризуется тем, что оно: 1) возникает в связи с потребностью организации и регулирования деятельности людей и их организаций, а также установления стандартов их поведения и действий; 2) направлено на достижение целей и задач управления, заключающихся в удовлетворении публичных интересов путем осуществления совместной деятельности людей; 3) использует имеющиеся властные полномочия и функции; 4) осуществляется на началах подчиненности участников управленческой деятельности единой управляющей воли субъекта управления (лица, коллектива, организации).

Социальное управление включает несколько *видов*, различающихся по целям, задачам, функциям, субъектам и их полномочиям, а также процедурам управления: 1) *государственное*

управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти); 2) *местное управление* (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное самоуправление); 3) *общественное управление* (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях); 4) *коммерческое управление* (управление в коммерческих организациях, созданных в целях извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).

§ 3. Теория управления и теория административного права

Прежде чем определить понятие государственного управления, целесообразно рассмотреть вопрос о государственно-правовом характере управления и структуре теории государственного управления.

Государственное управление содержит *объективные и субъективные предпосылки* своего осуществления¹. Государственное управление субъективно, так как оно — плод мысли и действий людей (государственных служащих, должностных лиц). Ответственность за содержание управления должны нести те, кто является субъектом управления. Будучи субъективным по содержанию, государственное управление объективно детерминировано теми условиями и факторами, в рамках которых оно функционирует. Представляется состоятельным мнение о том, что механизм общественной детерминированности государственного управления его общественно-политической природой можно выразить следующим образом: природа—цели—функции—структура—процесс—принципы.

Государственное управление существует, чтобы познавать публичные потребности и интересы, оценивать и структурировать их, ставить цели, разрабатывать решения и совершать действия по их практическому осуществлению. Поэтому социальный механизм формирования и реализации государственного управления может быть представлен единой цепью взаимосвязанных общественных явлений, опосредованной государством как субъектом управления: потребности—интересы—цели—решения—действия—результаты².

¹ См.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 33—49.

² Там же. С. 33—34, 36.

Общая теория государственного управления состоит из следующих необходимых *элементов*:

- 1) целей и задач государственного управления;
- 2) соотношения функций управления с другими функциями государственной деятельности;
- 3) взаимодействия органов государственного управления с другими органами государства — парламентом, правительством, судами;
- 4) организации государственного управления и его системы;
- 5) роли и назначения человека в государственном управлении, т. е. значение персонала управления.

Основными *областями* теории государственного управления являются: 1) персонал управления (публичная служба); 2) руководство и взаимодействие в управлении; 3) бюджет; 4) организация, планирование; 5) информация и информационные технологии; 6) законодательство.

Предмет теории государственного управления и предмет административного права во многом соотносимы, так как это родственные науки: теория управления, включая управленческую политику, и теория административного права принадлежат к семейству управленческих наук. Современная управленческая наука развивается по следующим *направлениям*: государственно-управленческая теория; организация управления; бюджет и финансы; персонал и организация управления; персонал управления и руководство (стиль, методы работы и т. д.); информация и система управления (технология информации); региональная и муниципальная управленческая политика; право и управление; управление и окружающая среда; планирование и решение; государство, управление и экономика; управленческий труд и социальная политика; международный порядок и управленческие отношения.

Отраслевые управленческие науки имеют специфические предметы изучения. Административное право устанавливает в правовых формах управление и его процедуру; оно определяет законность совершения каких-либо управленческих действий, т. е. допустимы ли они внутри системы управления в качестве правовых явлений. Теория управления оценивает управленческие действия с точки зрения целесообразности, эффективности, полезности и значимости. Административное право фундаментализирует и обеспечивает правомерное государственное управление и эффективно действующую исполнительную власть посредством административно-правовых форм и методов орга-

низации публичного управления. Для этого разрабатываются и принимаются различные нормативные правовые акты, например: *регламент* Правительства РФ; *порядок* опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; *типовой регламент* внутренней организации федеральных органов исполнительной власти; *типовой регламент* взаимодействия федеральных органов исполнительной власти; *правила подготовки нормативных правовых актов* федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации; *регламенты федеральных органов исполнительной власти* (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства); административные регламенты исполнения государственных функций; административные регламенты предоставления государственных услуг; *должностные регламенты* гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти; соответствующие нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти в субъектах РФ.

В настоящее время углубление и расширение предмета собственно теории государственного управления привело к достаточно четкому отграничению ее от структуры и предмета административного права. В учебные планы системы юридического образования вводится и новая учебная дисциплина «Теория государственного управления». Вместе с тем никогда никому не удастся отделить до конца теорию государственного управления и само административное право, которые являются по сути разными ветвями одной науки об управлении. Учитывая важное значение государственного управления в жизни общества, все, кому предстоит выполнять управленческие функции, должны знакомиться с ними и с проблемами их эффективного выполнения еще в период создания новой системы государственного управления, когда она динамично реформируется и когда изменяются базовые условия существования системы управления экономикой и обществом.

Говоря о перспективах развития теории государственного управления, важно подчеркнуть, что это и государствоведческая, и административно-правовая дисциплина, которая должна быть сосредоточена на проблемах именно государственного управления. Иными словами, наука о государстве, исполнительной власти, его функциях и задачах должна давать доста-

точную сумму специальных, профессиональных знаний в такой сложной деятельности, как государственное управление. Другая же наука — административное право — должна концентрироваться на изучении правового регулирования в сфере государственного управления.

Отличие теории государственного управления от административного права состоит в том, что теория государственного управления рассматривает его как комплексное, единое, системное образование, без анализа юридического аспекта проблемы. Теория государственного управления рассматривает право лишь во взаимодействии с другими элементами, сторонами и регуляторами управления. В силу наличия целостного подхода к изучению государственного управления как общественного явления теорию государственного управления можно отнести к социологии или политологии. Теория административного права есть наука об управленческом праве (праве управления), а теория государственного управления представляет собой науку о структурных, социологических характеристиках управления и управленческой деятельности, ее содержании, принципах, методах, стиле.

§ 4. Понятие государственного управления

К определению понятия «государственное управление» можно подходить с разных точек зрения. Иногда управление определяется как такая государственная деятельность, которая не является ни правосудием, ни законотворчеством. Классическая же дефиниция определяет управление как деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, которая осуществляется вне границ законотворчества и правосудия. Это так называемое негативное определение государственного управления выделяет и связывает воедино такие явления и институты, как государственное управление и правительство в качестве исполнительного органа единой государственной власти (а также других органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, реализующих в определенном объеме функции государственного управления (для чего государство делегирует им необходимые полномочия).

Государственное управление представляет собой чрезвычайно сложную динамическую систему, каждый элемент которой передает, воспринимает и преобразует регулирующие воздействия таким образом, что они упорядочивают общественную

жизнь. Признаку системности государственного управления в специальной литературе¹ уделяется особое внимание, так как в эту деятельность вовлечены миллионы управленцев (государственных служащих и должностных лиц), принимающих и исполняющих правовые акты управления, а также граждан и, кроме того, колоссальные финансовые, организационные, материальные и человеческие ресурсы. Системность государственного управления обеспечивает достижение поставленных задач и качественное осуществление управленческих функций, ибо она связывает в единое целое с помощью управляющего воздействия (прямых и обратных связей) субъектов и объектов управления.

Все определения государственного управления содержат указание на его главное содержание — целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, т. е. обеспечения ее должного функционирования и возможного изменения. Необходимо отметить, что такое воздействие обеспечивается именно силой государства, т. е. властным характером используемых в процессе управления методов и средств. Г. В. Атаманчук указывает на три обязательных свойства государственного управления: 1) управленческое воздействие опирается на силу государственной власти; 2) распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность); 3) системность².

Государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть. С организационной точки зрения *государственное управление* — это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и проч.). Более конкретно — это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.

¹ См.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. С. 38, 92—110.

² Там же. С. 35—39.

Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления, учитывающих вышеизложенные положения.

1. Государственное управление *в широком понимании* — это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и др.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т. д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти.

2. Государственное управление *в узком понимании* — это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком понимании.

Государственное управление в узком смысле — это практическая деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, российских агентств, федеральных служб, федеральных комиссий, федеральных надзоров), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам, реализующим функции управления, относится и местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного (или муниципального) управления. В их деятельности с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие управлению как особому виду государственной деятельности.

Понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

государственная управленческая деятельность — осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащи-

ми и должностными лицами) функций государственного управления;

область государственного управления — сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление экономической сферой, управление в социально-культурной и административно-политической областях);

отрасль государственного управления — система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством). Разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

сфера государственного управления — комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах;

орган государственного управления (исполнительной власти) — субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления в установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами пределах, наделен соответствующей компетенцией, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Поскольку государственное управление осуществляется и посредством принуждения, то в качестве субъектов управления можно выделить организации, не относящиеся к органам исполнительной власти, которым делегированы соответствующие полномочия принуждающего характера: 1) суды общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях; 2) мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ; 3) общественные объединения (организации) и другие субъекты, уполномоченные государством применять меры контроля, а также выполнять важные государственно-управленческие функции.

§ 5. Признаки государственного управления

Государственное управление, понимаемое в узком смысле, имеет следующие *признаки*.

1. Государственное управление представляет собой особый вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти, которая отличается от деятельности по реализации законодательной и представительной власти по форме, методам и содержанию. Государственное управление — это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов.

2. Государственное управление наряду с правоприменением осуществляет административное правотворчество (правоустановление). Правотворческая деятельность заключается в том, что органы государственного управления в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и утверждают обязательные для других субъектов права (объектов управления) правила поведения, контролируют соблюдение этих правил и самостоятельно осуществляют административную юрисдикцию (правоохранительную деятельность).

3. Государственное управление осуществляется везде, где возникает необходимость в обеспечении исполнения законодательных актов, а также защиты прав и свобод граждан (признак всеобщности). Государственное управление осуществляется в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества — хозяйственно-экономическое строительство, социально-культурная и административно-политическая сферы (признак масштабности). Государственное управление распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные коммерческие и некоммерческие организации; в последнем случае имеет место государственное регулирование посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур.

4. Государственное управление — это непрерывная, постоянная и планомерная деятельность, основанная на объективных закономерностях функционирования исполнительной власти и направленная на обеспечение государственных интересов, прав и свобод граждан, общественного порядка и безопасности. В процессе государственного управления решаются задачи и осуществляются функции государства и обеспечива-

ются как интересы государства, так и конституционные права и свободы граждан.

5. Государственное управление осуществляется специальными органами государственной исполнительной власти, которые создаются государством как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ и образуют систему органов государственного управления. Действуя по поручению и от имени государства и реализуя функции государственного управления, эти органы наделяются полномочиями государственно-властного характера и действуют в пределах компетенции, установленной для них нормативными правовыми актами.

6. Государственное управление отвечает принципу законности, т. е. деятельность органов исполнительной власти основывается на положениях и требованиях федеральных законов и законодательных актов субъектов РФ. Управленческая деятельность осуществляется органами только в пределах предоставленных им полномочий и компетенции.

7. Государственное управление строится на основе вертикальных (субординационных, иерархических) и горизонтальных связей и отношений. В большей мере распространены вертикальные отношения, т. е. отношения строгого подчинения административной и дисциплинарной власти субъектов управления. В последние годы появились новые формы организации — горизонтальные отношения, основанные на равенстве субъектов управления. В данном случае можно говорить о перераспределении полномочий между органами исполнительной власти, заключении публичных (административных) договоров.

8. Государственное управление основывается на принципе организационности, т. е. для него характерно многообразие организационных форм, совокупность которых обеспечивает целенаправленное, устойчивое функционирование всего управленческого механизма. Организационная деятельность органов государственного управления включает исполнение как внешних, так и внутренних административных функций. Внутриорганизационная деятельность осуществляется также законодательными органами, судами, прокуратурой, создавая при этом необходимые условия для реализации непосредственных функций самих этих органов (законотворчество, правосудие, осуществление прокурорского надзора).

9. Государственное управление реализует полномочия юрисдикционного характера, т. е. обеспечивает административный

(внесудебный) порядок осуществления органами исполнительной власти «принуждающего» управления (например, назначение административных наказаний, применение мер административного предупреждения или административного пресечения).

§ 6. Виды государственного управления

Видами государственного управления являются: 1) *внутреннее государственное управление*, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т. е. для проведения позитивной управленческой деятельности для решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (осуществление действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов); 2) *внешнее государственное управление*, осуществляемое органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в том числе иногда принуждающих) полномочий, т. е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию); 3) *внутриорганизационное государственное управление*, осуществляемое исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти.

Государственное управление урегулировано публичным (административным) правом, при этом отдельные государственно-управленческие вопросы подлежат частноправовой (гражданско-правовой) регламентации. Поэтому следует различать *суверенное государственное управление и управление, осуществляемое в частноправовых формах*. Эти виды управления характеризуются различными правовыми формами. Если государственное управление осуществляется в форме публичного права, то тогда говорят о суверенном (публичном) управлении, реализуемом самим государством (его органами, государственными служащими) либо от его имени; если управленческая деятельность установлена частным правом, то здесь речь идет о частноправовом управлении.

Суверенное управление — это управление «принуждающее» (правоохранительное, атакующее, «нападающее», ограничивающее права субъектов права, жесткое), т. е. применяющее меры административного принуждения. В данном случае контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера. Здесь возможно временное ограничение реализации прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главным принципом «принуждающего» управления является законность.

В отечественной административно-правовой литературе последних десятилетий проблемы частноправового управления не затрагиваются. Такой вид управления имеет место в тех случаях, когда само государство не выступает в роли суверенного участника правоотношений. Поэтому оно предполагает равноправие государства как участника частноправовых отношений, т. е. участвует в общей конкурентной экономической жизни, получает финансовые доходы, увеличивает свое состояние или продает его, совершая при этом соответствующие действия. Деятельность, осуществляемая в частноправовых формах, направлена на достижение государственно-управленческих целей и решение государственно-правовых задач путем участия в экономической жизни.

Частная область государственного управления охватывает материальные (экономические) потребности управления, т. е. когда государство выступает в качестве частного предпринимателя и заключает различные договоры. К ним относятся, например, договоры купли-продажи, которые имеют целью обеспечение управления необходимыми для управленческой деятельности материалами (формирование и обеспечение деятельности персонала управления, приобретение материалов, техники, канцелярских принадлежностей, земельных участков для возведения административного здания), договоры подряда с дорожно-строительными предприятиями, договоры лизинга и договоры на сервисное обслуживание, трудовые договоры со служащими и рабочими, находящимися на публичной службе.

Государство участвует в этих договорах в качестве не только заказчика и потребителя, но и субъекта, желающего получить экономическую (финансовую) прибыль как самостоятельный предприниматель на равных с другими предпринимателями.

Управление, в процессе осуществления которого используются частноправовые средства и механизмы, может также осуществляться как хозяйственная деятельность органов публичной власти по обеспечению «нормального» существования общества (например, государственное обеспечение электроэнергией, газом, водой, теплом; организация самими городами, поселками и другими административно-территориальными единицами уборки мусора, очистки сточных вод, ликвидации вредных веществ и т. д.). Такое управление, которое можно назвать созидательным, положительным, является необходимым атрибутом современного социального государства. Положительное управление — это забота государства о нормальном существовании людей; это и управление образованием, и социальным строительством (строительством жилья на льготных условиях для определенных категорий населения), и управление в области здравоохранения, экономики, транспорта, электроснабжения, водоснабжения и т. д. Подобная форма организации управления распространена во многих странах, причем она допускается лишь в определенных случаях. Там, где не имеется четкого правового регулирования со стороны государства, положительное управление могут осуществлять частные предприятия.

Управление с точки зрения его организации в принципе одинаково во всех сферах, однако следует различать общее управление и особенное (специальное) управление. *Общее управление* предназначено для любого вида управленческой деятельности и реализуется одинаковыми механизмами, формами и методами независимо от отраслей и сфер управленческой деятельности. *Особенное управление* распространяется на конкретные сферы и области — финансы, строительство, сельское хозяйство, горное дело, внутренние и иностранные дела и т. д.

§ 7. Функции государственного управления

Проблема управленческих функций позволяет создать оптимальную структуру и систему управления, определить объективные потребности органов управления в различных материалах и средствах.

Функция управления — это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и проч.) воздействия государственного управления на объект управления. Функции управления имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных способов и форм управления (например, принудительные механизмы, издание правовых актов управления, подчиняющее воздействие). Наряду с функциями государственного управления выделяются функции органов государственного управления (т. е. их управляющее воздействие на объекты), а также управленческие функции всех органов государства (т. е. органов представительной и судебной властей). Эти функции имеют ряд сходных признаков (например, по субъекту и объекту управления). Одним из важных вопросов является правовое установление функций государственного управления в функциях органов государственного управления, т. е. последние должны иметь нормативно определенную компетенцию, обеспечивающую качественное выполнение функций государственного управления.

В настоящем учебнике функции управления рассматриваются как функции органов исполнительной власти (государственного управления).

В самом общем виде функции государства и его органов — это основные направления деятельности государства, обеспечивающие его социальное благосостояние, гарантирующие реализацию прав и свобод человека и гражданина, стабильное и эффективное управление государством и обществом.

Функции государственного управления обуславливаются объективными закономерностями. Содержание каждой функции предопределено стоящими перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает конкретное направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления.

Основные функции государственного управления — это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления.

К основным функциям государственного управления можно отнести следующие.

1. *Информационное обеспечение деятельности государственных органов*, т. е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности. В теории это называется информационным обеспечением управления.

2. *Прогнозирование и моделирование* развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления. Прогнозирование — предвидение изменений в развитии и результате каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа. Прогнозирование — это необходимый инструмент в деле принятия важнейших управленческих решений, без него невозможно определить последствия социальных процессов, будущее состояние общества в целом, мобильность и эффективность деятельности государственных органов.

В рамках данных функций государственного управления органами исполнительной власти может осуществляться функция *мониторинга*. Например, в качестве уполномоченного исполнительного органа государственной власти Воронежской области за организацию и осуществление мониторинга процесса реализации стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу возложено на главное управление экономического развития Воронежской области. В связи с этим разработан Примерный формат ежеквартального заслушивания руководителя органа исполнительной власти Воронежской области по достижению стратегических целей развития (Приложение к постановлению администрации Воронежской области от 20 марта 2008 г. № 207 «Об организации мониторинга»).

3. *Планирование* — определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления и, в частности, реализации государственных функций (экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы с организованной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т. д.). Кроме того, это разработка целей, задач и направлений развития и реформы государственной деятельности и государственного управления. В процессе реализации функции планирования создаются про-

граммы по развитию отношений в различных отраслях и сферах государственного управления (федеральные, региональные и комплексные программы), а также программы по изменению и улучшению деятельности органа государственного управления и его структуры.

Исполнительные органы государственной власти осуществляют несколько видов *функции планирования*, например, функцию *бюджетного планирования*. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» устанавливается, что федеральные органы исполнительной власти — субъекты бюджетного планирования осуществляют выработку и реализацию государственной политики и нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

4. *Организация* — формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организация в узком смысле — это упорядочение структуры органов государства, штатов, персонала, процессов государственного управления. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. *Распорядительство*, т. е. оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и т. д.). Распорядительство в узком смысле — это дача текущих указаний руководящими государственными служащими (должностными лицами).

6. *Руководство* — установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство — это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. *Координация* — согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач

государственного управления. Координация — это формирование «ансамбля» управленческой деятельности автономных административных центров и обеспечение гармоничного его функционирования. Если, например, существует несколько самостоятельных организационных систем, каждая из которых имеет собственную сферу деятельности, цели, задачи и методы осуществления функций, и требуется решить проблему соединения усилий различных органов управления, то в данном случае возможно создание органа управления, наделенного координационными полномочиями (в настоящее время координационными органами являются преимущественно государственные комитеты РФ, некоторые федеральные министерства и иные органы исполнительной власти, реализующие функции регулирования, межотраслевой координации и контрольно-надзорные функции).

8. *Контроль* — установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль — это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности. В определенных сферах государственной деятельности органы государственной власти постоянно усиливают контроль за совершением тех или иных действий. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным. Одним из видов контроля является надзор¹, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений).

Видами государственного контроля являются, например, экологический контроль, земельный контроль, государственный строительный контроль, таможенный контроль, налоговый контроль, санитарно-карантинный контроль товаров и грузов, банковский контроль. В нормативных правовых актах устанавливается порядок осуществления функции контроля. Именно

¹ Надзор рассматривается в гл. 16.

административные регламенты устанавливают порядок осуществления контроля в соответствующей сфере деятельности. Например, Административный регламент исполнения Федеральной функцией по государственному земельному контролю, утвержденный приказом Минюста России от 27 декабря 2007 г. № 254, определяет должностных лиц, ответственных за исполнение этой государственной функции, административные процедуры, последовательность действий при исполнении государственной функции, рассмотрение дела об административном правонарушении, порядок рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, контроль исполнения постановлений по делу об административном правонарушении, контроль исполнения государственной функции, порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции.

Одним из видов контроля является так называемый *текущий контроль*. Термин «текущий контроль» содержится практически во всех административных регламентах исполнения государственных функций исполнительными органами государственной власти. Текущий контроль за соблюдением последовательности действий, определенных административными процедурами по исполнению государственной функции, осуществляется должностными лицами органов исполнительной власти, ответственными за организацию работы по исполнению государственной функции. Текущий контроль за соблюдением последовательности действий, определенных административными процедурами по исполнению государственной функции, осуществляется должностными лицами органов исполнительной власти, ответственными за организацию работы по исполнению государственной функции. Перечень должностных лиц, осуществляющих текущий контроль, устанавливается индивидуальными правовыми актами федеральных или территориальных органов исполнительной власти.

Текущий контроль осуществляется путем проведения должностным лицом, ответственным за организацию работы по исполнению государственной функции, проверок соблюдения и исполнения специалистами положений административного регламента, иных нормативных правовых актов РФ. Периодич-

ность осуществления текущего контроля устанавливается руководителем территориального органа исполнительной власти.

Контроль за полнотой и качеством исполнения государственной функции включает в себя: проведение проверок; выявление и устранение нарушений прав конкретных лиц и субъектов права; принятие решений; подготовку ответов на обращения заявителей, содержащих жалобы на действия (бездействие) должностных лиц органов исполнительной власти. Как правило, проверки бывают плановыми (осуществляются на основании полугодовых или годовых планов работы органов исполнительной власти). При проверке могут рассматриваться все вопросы, связанные с исполнением государственной функции (*комплексные проверки*), или вопросы, связанные с исполнением той или иной административной процедуры (*тематические проверки*).

9. *Регулирование* — использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования. Регулирование — это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

Полный перечень направлений реализации функции государственного регулирования достаточно велик; укажем лишь некоторые из них: определение правил поведения и действия в конкретной сфере посредством нормативного правового акта; установление конкретных процедур управления (сертификация, лицензирование, налогообложение, регистрация и т. д.); установление механизма контроля требуемых действий, т. е. осуществление контрольной и координационной деятельности, реализация надведомственных полномочий; формулировка задач и этапов управленческой деятельности и т. п.

Содержание государственного регулирования складывается из следующих элементов: нормативное установление общих требований в конкретной сфере управленческой деятельности; экономическое и правовое регулирование развития конкретных отраслей; государственная поддержка и защита российских производителей, производителей и потребителей; контроль за выполнением установленных законом требований и положений; координационное управление; реализация надведомственных

контрольно-надзорных полномочий. Функция государственного регулирования все чаще находит отражение в федеральных и иных законодательных актах.

В некоторых отраслях государственного управления государственное руководство и управление невозможно, да и нецелесообразно заменять государственным регулированием. Например, управление внутренними делами, иностранными делами, юстицией подчинено режиму централизованного прямого управления. Вместе с тем в отраслях управления промышленностью и хозяйственного строительства уже давно применяется на практике механизм государственного регулирования, так как он в большей мере способствует созданию благоприятных экономических, организационных и юридических условий для функционирования предприятий, коммерческих и некоммерческих организаций. Государственное регулирование отрицает прямое административное вмешательство органов государственного управления в производственную и иную хозяйственную деятельность предприятий и организаций; оно использует такие правовые средства, как установление стандартов, конкретных управленческих процедур, а также налоги, сборы, тарифы, пошлины, государственный заказ.

Государственное регулирование характеризуется как «положительное» государственное управление, т. е. непрерывное решение вопросов общественной и государственной жизни государством и его исполнительно-распорядительными органами. В сферу деятельности этих органов и должностных лиц попадают вопросы налогообложения, таможенной деятельности, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, борьбы за экологическую чистоту, стандартизации и сертификации, ветеринарии и т. д.

10. *Учет* — фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений, о наличии и движении документов, имеющих важное значение для государственного управления в целом; это фиксирование в количественном выражении всех факторов, влияющих на организацию и функционирование государственного управления. Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов; система учета, как правило, включает ор-

ганы управления на федеральном, региональном, ведомственном и муниципальном уровнях, информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, инженерно-технические средства, а также нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в соответствующей области.

§ 8. Исполнительная власть и государственное управление

Исполнительная власть — абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Осуществление указанных функций исполнительной власти есть результат совершения управленческих действий и принятия управленческих решений. Термин «государственное управление» имеет практический организационно-юридический смысл. Государственное управление — это форма осуществления исполнительной власти, т. е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно также назвать исполнительно-распорядительной деятельностью). Государственное управление — это государственная деятельность, обеспечивающая надежную и слаженную работу государственного механизма. Необходимыми атрибутами государственного управления являются нормотворчество, реализация властных полномочий и мер государственного принуждения, регулирование и т. д.

Законодательство устанавливает различные виды учета, например: налоговый учет (НК РФ), государственный кадастровый учет (Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»), статистический учет (Федеральный закон «об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»).

Понятие «исполнительная власть» является более узким по отношению к понятию «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управления; эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государствен-

ного управления. Вместе с тем исполнительная власть определяет объем и характер властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности и местного самоуправления. Органы исполнительной власти составляют базу организационной структуры государственного управления и оказывают непосредственное управляющее воздействие на различные общественные процессы, поведение и деятельность людей. Исполнительная власть осуществляется в форме управления и посредством управленческих процедур.

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

Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, выполняя присущие только им функции и полномочия, также используют в деятельности государственное управление. Последнее является более широким понятием по сравнению с исполнительной властью, обуславливает ее качественные характеристики и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти.

Глава 2 Исполнительная власть

§ 1. Основные подходы к изучению административно-правовой теории

В настоящем параграфе мы коснемся лишь самых основных подходов, задающих последовательность изучения административного права. Один из подходов использует аксиому о различии правовых отраслей по предмету и методам правового регулирования. Предметом правового регулирования является система однородных общественных отношений, которые регулирует та или иная отрасль права. Под методами правового регулирования

понимается система способов и приемов юридического воздействия на конкретную сферу общественных отношений в целях их упорядочения и защиты.

Однако прежде чем приступить к анализу предмета административного права и методов его правового регулирования, целесообразно рассмотреть практическую основу административного права, которая обуславливает важнейшие черты регулируемых административным правом общественных отношений, т. е. систему государственно-управленческих отношений. С данной точки зрения административное право можно охарактеризовать как управленческое право, право управления, так как оно регулирует общественные отношения, складывающиеся при организации и функционировании исполнительной власти, отношения в сфере государственного (публичного) управления.

Административному праву принадлежит особая роль в механизме правового воздействия. Оно неразрывно связано с публичным (государственным) управлением и является необходимым и важным инструментом управления социальными процессами.

Рассмотрению главнейших понятий административного права (сущность, административно-правовые нормы и отношения, материальное и процессуальное административное право, его субъекты, органы государственного управления, государственная служба, административное принуждение) предшествует анализ таких категорий, как управление, социальное и государственное управление, разделение властей и исполнительная власть. Теории управления и социального управления составляют основу для выявления характерных признаков государственного управления как вида социального управления. Указанные понятия в совокупности формируют базовый подход к анализу теории административного права и его институтов. Следовательно, управление вообще и государственное управление в частности — это организационная сущность и содержательная основа административно-правовой теории; данные категории обуславливают логику рассмотрения административно-правового материала.

Действие административного права весьма масштабно. Непосредственное административно-правовое воздействие распространяется на две большие сферы общественных отношений:

1) деятельность органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц (органов исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих) по реализации функций государственного управления и местного самоуправления. Административно-правовой режим подобной деятельности в различных областях (например, в государственной службе (служебном праве), милицейском праве, муниципальном праве, строительном праве, школьном и таможенном праве) устанавливается отраслевыми правовыми методами и средствами. Это так называемое управленческое право (включающее управление в отраслях и межотраслевых сферах), которое посредством регулятивной функции защищает права и свободы граждан, обеспечивает административное нормотворчество и устанавливает ответственность в государственном управлении;

2) обеспечение общественного порядка и безопасности, борьба с правонарушениями, совершенными в сфере, подконтрольной органам исполнительной власти (строительство, статистика, торговля, налогообложение, таможенное дело и т. д.). Это так называемое административно-деликтное право, осуществляющее административно-юрисдикционные функции и контрольно-надзорные полномочия.

Административное право изучает административное законодательство (т. е. законодательство, действующее в сфере государственного управления), регулирующие деятельность органов государственной исполнительной власти и других субъектов права, причастных к осуществлению функций государственного управления.

Итак, содержание административного права раскрывается в анализе таких понятий, как «управление», «социальное управление», «государственное управление». Подробное рассмотрение данных вопросов целесообразно предварить кратким изложением теории разделения властей и исполнительной власти.

§ 2. Принцип разделения властей

Сущность исполнительной власти постигается в изучении теории государственной власти и теории разделения властей. Исполнительная власть, государственная власть и теория разделения властей, будучи тесно взаимосвязаны, обеспечивают на практике процесс демократического государственного управления.

Государственная власть — это система особых общественных отношений и деятельность государственных органов, осуществляемая посредством установленных законом форм и методов и направленная на создание демократического режима в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина и обеспечение эффективного государственного управления и контроля. Это власть государства, имеющего конкретные цели, функции и правовые средства воздействия на общественные отношения. Разнообразные и многочисленные функции государства обуславливают наличие как специальных органов государства, так и применяемых ими специальных форм и методов воздействия на общество, на государство, на граждан, благополучие и безопасность которых составляют основную цель государственной деятельности.

Эффективность и демократизм государственной деятельности достигается посредством разделения государственной власти на *три ветви: законодательную, исполнительную и судебную*. Едва ли стоит задаваться вопросом: какая из этих ветвей является главной. Все они выполняют предписанные им функции, и отсутствие одной из них повлечет нарушение принципов демократии. Однако исполнительной власти традиционно отводится более значимая роль.

Принцип разделения властей является сегодня одним из основных конституционных принципов всех демократических государств. Однако это не означает, что он имеет конституционно-правовое установление, т. е. он может не упоминаться в тексте конституции того или иного государства. Главное, чтобы он находил реальное отражение в практике построения механизма осуществления государственной власти.

Классически теория разделения властей предполагает создание независимых государственных органов, осуществляющих государственную законодательную, исполнительную и судебную власть для выполнения задач и функций государства, обеспечения демократического развития общества, соблюдения прав и свобод граждан; все ветви власти при этом уравниваются и взаимно контролируют друг друга. Для данной теории характерны следующие общие признаки:

- 1) распределение власти между различными органами;
- 2) рассредоточение практических функций государственной власти по различным государственным служащим;
- 3) обеспечение взаимного равновесия органов власти;

4) установленное законом равенство органов власти;

5) самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в осуществлении специальных государственных функций и специальной компетенции.

Взаимное сдерживание ветвей власти обеспечивается различными способами:

1) функционально, т. е. при использовании таких инструментов, как право вето, право контроля, право участия в общей государственной деятельности (например, участие президента и правительства в подготовке проекта конкретного законодательного акта; одобрение парламентом межгосударственных договоров; неподписание президентом принятого парламентом закона; судебный контроль за действиями и решениями органов управления и должностных лиц);

2) государственно-служебная деятельность высших должностных лиц государства как фактор сдерживания дает возможность руководителю одной ветви власти участвовать как в формировании, так и в ликвидации органов других ветвей власти (например, избрание парламентом некоторых стран президента и назначение на должность председателя правительства, роспуск президентом парламента, назначение судей президентом);

3) посредством собственно разделения властей, т. е. в тех случаях, когда государственная деятельность осуществляется не одним, а несколькими не подчиненными друг другу и в определенном смысле независимыми органами, а решаемые ими государственные задачи считаются общими для всех органов государства. Таким образом и возникают элементы сдерживания и сбалансирования всех ветвей государственной власти.

Принцип разделения властей нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из ветвей государственной власти, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе. Он обеспечивает систему сдержек и противовесов, призванную свести к минимуму возможные ошибки в управлении, преодолеть односторонний подход к решаемым вопросам.

В Конституции РФ устанавливается, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание

(Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ.

Законодательный орган — Федеральное Собрание — принимает законы, определяет нормативную базу деятельности органов государственной власти, участвует в формировании Правительства РФ, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (например, имеет право постановки вопроса о доверии Правительству РФ), участвует в создании судебных органов Российской Федерации. Контрольные функции законодательной власти на федеральном уровне исчерпываются контролем за исполнением бюджета и правом Государственной Думы решать вопрос о доверии Правительству. Основное средство воздействия законодательной власти на функционирование власти исполнительной — принятие законов и других правовых актов, которые обязательны для указанных органов.

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть, возглавляет и обеспечивает согласованную деятельность системы органов исполнительной власти, состоящей из федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (ведомств), многие из которых образуют в субъектах РФ свои территориальные органы. Правительство РФ организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (имеет право законодательной инициативы; представляет свои заключения на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств).

Возможность выражения недоверия Правительству РФ уравнивается правом Президента РФ на роспуск Государственной Думы. Исполнительная власть должна быть авторитетной, активной и продуктивной, иметь широкое поле деятельности для самостоятельности и инициативы, иначе управляемость общества снизится и государство окажется не в состоянии быстро и эффективно реагировать на изменения в общественной жизни.

Правосудие в Российской Федерации осуществляют суды; сама судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», а также нормативные правовые акты о федеральных министерствах, федеральных агентствах, федеральных службах, органах исполнительной власти субъек-

тов РФ позволяют оптимально разграничить их полномочия и функции от полномочий и функций Администрации Президента РФ. Необходимость такого разграничения становится еще более очевидной, если учесть, что Президент РФ не только является политическим арбитром и обладает значительными полномочиями в законотворческой деятельности, но и наделен верховной исполнительной властью.

Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы исполнительной власти. Конституции республик — субъектов РФ устанавливают принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти. Что касается состава высших законодательных и исполнительных органов и определения их правового статуса, то здесь наблюдается значительное многообразие.

Реализация принципа разделения властей не только на уровне федеральной государственной власти, но и в субъектах РФ обеспечена ст. 11 Конституции РФ, которая устанавливает принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами — республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

§ 3. Признаки исполнительной власти

Термин «исполнительная власть» включает в себя понятия «власть» (т. е. возможность властного воздействия на ту или иную сферу общественных отношений) и «исполнение» (т. е. осуществление исполнительной деятельности, подчиненной общим требованиям публичного администрирования). Из ст. 110—117 Конституции РФ следует, что сущностью исполнительной власти является, с одной стороны, практическое *исполнение законов*, а с другой — государственное управление, которое должно основываться на принципе законности и осуществляется посредством реализации компетенции исполнительных органов государственной власти, а также выполнения общих и специальных *управленческих функций*. Органы исполнительной

власти охватывают практически все сферы общественной и государственной жизни: экономику, социальную сферу, науку, образование, организацию обороны и внешних сношений. Поэтому в Особенной части административного права рассматриваются вопросы о системе и структуре государственного управления отношениями в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

Конкретизирующее (в узком смысле) определение понятия «исполнительная власть» будет следующим: исполнительная власть — это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции. Главным является указание на то, что управление (государственное управление) является сущностью исполнительной власти. Имея в виду, что понятие государственного управления обладает множеством обязательных и важнейших признаков (о которых речь пойдет ниже), необходимо учитывать их при детальной характеристике исполнительной власти.

Исполнительная власть характеризуется следующими отличительными признаками.

1. Исполнительная власть *обусловлена существованием государства* (государственной властью) и необходимостью разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительная власть — обязательный признак современного правового государства, поскольку выполнение столь разнообразных и сложнейших функций и полномочий, которые необходимо каждодневно выполнять в государстве, невозможно ограничить только рамками одной ветви государственной власти. Исполнительная власть осуществляется непрерывно и постоянно, обеспечивая управление обороной страны, общественную безопасность и общественный порядок, выполнение функций государственного регулирования и т. д. Невозможно представить себе даже на одну минуту государство, которое не осуществляет в какие-то промежутки времени или на какой-то ограниченной территории исполнительную власть. Обратное представить можно, т. е. когда государство, пренебрегая демократическими традициями и законом, осуществляет исполнительную власть авторитарными методами и в недемократических формах (тоталитарное управ-

ление), предоставляя осуществление законотворческих и судебных функций административным органам.

2. Исполнительная власть — это *самостоятельный вид (ветвь) единой государственной власти* (ст. 10 Конституции РФ), которая находится в постоянном взаимодействии с властями законодательной и судебной. Она играет специфическую роль в обеспечении функционирования государственного механизма, находясь при этом под постоянным контролем со стороны других ветвей государственной власти. Самостоятельность исполнительной власти характеризуется наличием собственного поля деятельности для имеющих специальную компетенцию органов управления, в которое при решении управленческих вопросов не должны вмешиваться представители других ветвей государственной власти. Самостоятельность исполнительной власти проявляется в наличии у нее важнейших средств управления и воздействия на общественные отношения: правовых средств, экономических инструментов, информационно-технических, организационно-распорядительных методов. Кроме того, органы государственного управления могут использовать принудительную мощь государства: армию, милицию, внутренние войска, органы федеральной службы безопасности. Таким образом, самостоятельность и независимость исполнительной власти обеспечиваются эффективной системой органов государственного управления и реализующим полномочия этих органов персоналом управления (государственной службой), деятельность которого устанавливается законами.

3. Исполнительная власть *осуществляется органами исполнительной власти*, которые одновременно являются органами управления (государственного управления и местного самоуправления). Это специально сформированные органы, имеющие особые полномочия, при этом они не являются ни органами законодательной власти, ни органами судебной власти. Это вытекает из Конституции РФ и других законодательных актов, в которых разграничиваются полномочия и предметы ведения между органами представительной, исполнительной и судебной властей. Органы исполнительной власти исполняют требования и положения законов, занимаются нормотворческой деятельностью (в целях обеспечения функционирования исполнительной власти) и осуществляют управление, используя в этом процессе предоставленные законом правовые, организационные и экономические формы, методы, организационные структуры, ресурсы и механизмы.

4. *Единство исполнительной власти* в Российской Федерации вытекает из п. 3 ст. 11 Конституции РФ, которая устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (например, ст. 71, 72 Конституции РФ). Исполнительная власть как вид государственной власти формируется в России в соответствии с конституционным принципом федерализма, который проводит разграничения предметов ведения и полномочий между органами, осуществляющими исполнительную власть, но находящимися на разных уровнях управления (федеральном, центральном, региональном, муниципальном уровне), т. е. между федеральными органами исполнительной власти и аналогичными органами субъектов РФ. Таким образом, единство исполнительной власти в России проявляется в ее конституционном распределении на территории всей страны создаваемым в субъектах РФ органах исполнительной власти, в осуществлении ее в соответствии с законом и на основе установленных в нормативных правовых актах компетенции.

5. Исполнительная власть, как и другие ветви государственной власти, есть власть *подзаконная*, т. е. ее организация и функционирование должны основываться на нормах законов и других нормативных актов. Подзаконность исполнительной власти означает, что организация и деятельность публичного управления регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений.

Принцип законности означает, что органы исполнительной власти, местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, а равно общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России. Данный принцип предусматривает, что органы исполнительной власти обязаны соблюдать правовые условия договоров с ее субъектами, а равно Конституцию РФ, законодательные и иные нормативные акты, принятые в республиках, краях, областях, городах федерального значения в пределах их компетенции. Принцип законности обязывает органы исполнительной власти и их

должностных лиц обеспечивать, признавать и защищать права и свободы граждан.

6. Важным признаком исполнительной власти является *ответственность за совершаемые управленческие действия и принимаемые административные акты*. Главное назначение исполнительной власти состоит в каждодневном управлении делами общества и государства, которое должно быть законным и в конечном счете обеспечивать и защищать права и свободы граждан. Так, п. 1 ст. 8 Конституции РФ гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. Исполнительная власть реализует на практике законы, устанавливающие вышеописанные гарантии.

Поскольку согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, то исполнительная власть, органы управления несут ответственность за качество соблюдения прав и свобод гражданина и обеспечение публичных интересов. В этом процессе важная роль отводится правосудию.

7. В силу того, что одной из функций государственного управления является *планирование*, оно выступает в качестве существенного признака исполнительной власти. Исполнительная власть и организационно, и функционально базируется на понятии «планирование». Работа органов исполнительной власти невозможна без предварительного создания планов развития структуры управления, его органов, проведения в жизнь важнейших программ и мероприятий.

8. Исполнительная власть осуществляет *юрисдикционную (правоохранительную) деятельность*. В рамках своей компетенции органы исполнительной власти вправе самостоятельно оценивать правомерность действий (актов) субъектов исполнительной деятельности, рассматривать и разрешать возникающие споры, а также применять меры принуждения, предусмотренные законом.

Полномочия органов исполнительной власти могут осуществляться и в так называемом *административном порядке*, характерная особенность которого — использование в соответствии с законом средств государственного принуждения. Исполнительная власть, располагая необходимыми правовыми средствами и инструментами государственного принуждения

(армия, милиция, надзоры и проч.), имеет возможность применения принудительного исполнения законов без предварительного судебного решения. Более того, исполнительной власти дано право применять вооруженную силу по отношению к тем, кто, по ее мнению, нарушая законы, угрожает существующим устоям государства.

§ 4. Функции исполнительной власти

Главная цель исполнительной власти, обусловленная ее социальным назначением и особым положением в системе разделения властей, заключается в качественном выполнении функций государственного управления. Таким образом, функции исполнительной власти определяются функциями государственного управления. Однако исполнительная власть, будучи самостоятельной и независимой от других ветвей государственной власти, выполняет и собственные функции, задающие основные направления деятельности ее органов, которые реализуют особые государственно-властные полномочия. В данном случае исполнительная власть рассматривается как политико-государственное явление, средство обеспечения публичных интересов.

Сущность функций исполнительной власти выявляется и посредством анализа результатов, которые достигаются в процессе осуществления исполнительной власти. Данный подход позволяет выделить следующие основные функции современной исполнительной власти:

1) *исполнительная* (правоприменительная), т. е. функция исполнения Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) *правозащитная*, т. е. соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Органы исполнительной власти обязаны признавать установленные Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина, соблюдать, реализовывать на практике, а в случае необходимости — защищать их;

3) *социально-экономическая*, т. е. создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления. Эту функцию можно назвать обеспечительной, так как она направлена на обеспечение благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов;

4) *функция обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка* в стране;

5) *регулирующая*, в рамках которой осуществляются многие функции государственного управления: руководство, контроль, координация, планирование, учет, прогнозирование и т. д.;

6) *нормотворческая*, в соответствии с которой органы исполнительной власти осуществляют в установленных законом пределах деятельность по принятию нормативных актов, многие из которых подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ;

7) *охранительная* (юрисдикционная), означающая, что органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства. Данная функция исполнительной власти реализуется посредством установленных законом административно-процессуальных производств, в рамках которых контрольно-надзорные органы применяют меры предупреждения, пресечения, наказания и восстановления.

§ 5. Субъекты исполнительной власти

Субъекты исполнительной власти являются главнейшими субъектами административного права, поскольку именно они осуществляют государственное управление, управленческие действия, принимают административные акты, обеспечивают исполнение законов, общественный порядок и безопасность, права и свободы граждан.

С учетом федеративного устройства России выделяются следующие субъекты исполнительной власти в Российской Федерации: 1) *Российская Федерация* как демократическое федеративное государство, суверенитет которого распространяется на всю территорию РФ; 2) *равноправные субъекты РФ*: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны. Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъек-

тов РФ, на равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

С точки зрения осуществления государственного управления субъектами исполнительной власти в Российской Федерации являются: 1) *Президент РФ*; 2) *Правительство РФ*; 3) *федеральные органы исполнительной власти* (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства); 4) *территориальные органы федеральных органов исполнительной власти*; 5) *высшие должностные лица субъектов РФ* (президенты, губернаторы, главы администраций); 6) *правительства субъектов РФ*; 7) *иные органы исполнительной власти субъектов РФ*.

Как следует из приведенной классификации, субъектами исполнительной власти могут быть как федеральные, так и региональные (в субъектах РФ) органы государственного управления. Известно, что органы управления не могут функционировать без персонала государственного управления, т. е. без государственных служащих, являющихся субъектами государственно-управленческих отношений. Выделяются следующие особенности организации и функционирования субъектов исполнительной власти:

1) число государственных служащих, занятых в сфере деятельности исполнительной власти, превышает количество служащих и должностных лиц, занимающихся иной государственной деятельностью (общеизвестно, что граждане и юридические лица чаще имеют дело с органами исполнительной власти, чем с органами законодательной государственной власти, прокуратурой и судом);

2) субъекты исполнительно-распорядительной деятельности наряду с исполнением законов реализуют другие правоприменительные функции, занимаются административным нормотворчеством, принимают нормативные и индивидуальные правовые акты управления, а в отдельных случаях выполняют функции правосудия, рассматривая дела об административных нарушениях и налагая административные взыскания;

3) должностные лица и государственные служащие обладают властными полномочиями различного характера; они воздействуют на формирование и развитие кадрового потенциала, распоряжаются финансовыми, материально-техническими, организационными, кадровыми ресурсами;

4) органы исполнительной власти и государственные служащие осуществляют юрисдикционную (правоохранительную)

деятельность в силу наличия у них полномочий по реализации мер государственного (административного) принуждения, сфера применения которых может быть значительно расширена на законных основаниях при наступлении чрезвычайных обстоятельств или введении особых административно-правовых режимов;

5) государственные служащие органов исполнительной власти (как и муниципальные служащие) в определенных случаях могут управлять по своему усмотрению, основываясь на собственном видении сложности и значимости управленческого мероприятия. Но прежде всего деятельность государственных служащих должна основываться на принципе законности исполнительной власти, а также на соблюдении принципов, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К ним относятся: верховенство Конституции РФ и федеральных законов; приоритет прав и свобод человека и гражданина; политический нейтралитет; обязательность выполнения решений вышестоящих государственных органов; ответственность государственных служащих.

Одной из основных задач государственного управления является формирование кадрового потенциала государственных органов. Решение этой задачи обеспечивается таким институтом в системе государственного управления, как государственная служба.

Глава 3

Предмет, методы и система административного права

§ 1. Административное право как отрасль публичного права

Публичное право включает в себя отрасли, в разной степени связанные с правовым механизмом организации и функционирования государства и его органов: конституционное (государственное) право, *административное право*, уголовное право, финансовое право, налоговое право, процессуальное право, судостроительство, международное публичное право. В предмет *публично-правового регулирования* входят, например: основы государственного устройства; функционирование государства и

его институтов; институты гражданского общества; система и органы местного самоуправления; правотворческий и правоприменительный процесс; судебная система; международные отношения.

Каждая отрасль имеет особые предмет и методы правового регулирования, а также специальную структуру нормативного материала, составляющего систему соответствующей отрасли права. Публичное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов, интересов государства, всего общества (*публичных интересов*). *Частное право* обеспечивает и охраняет интересы отдельных лиц, индивидов, используя при этом специальные формы и методы правового регулирования, средства разрешения конфликтов, особый процессуально-правовой режим производств, применяемых для урегулирования возникающих споров.

Под административным правом обычно понимают право администрации («право управления», «управленческое право»). В этом смысле каждая страна, имеющая развитую правовую систему, обладает административным правом, поскольку она обязательно располагает совокупностью норм, регламентирующих деятельность администрации¹. В механизме правового воздействия административному праву принадлежит особая роль, которая заключается в том, что оно выступает необходимым инструментом управления социальными процессами в обществе. Административное право входит в систему научных и учебных дисциплин, объединяемых термином «наука управления» («управленческая наука»). Наряду с административным правом сюда входят также, например теория государственного управления, общее учение об управлении, управленческая политика, психология управления и т. д.

Самое простое и правильное определение предмета административного права заключается в том, что эта отрасль права регулирует общественные отношения в области государственного (публичного) управления². Административное право устанавливает правопорядок в отношениях между государством и гражданами, попадающих в «сферу внимания» государственной администрации и должностных лиц при осуществлении адми-

¹ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 55.

² См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 8.

нистративной деятельности. Поэтому между гражданами и государством складываются отношения власти — подчинения.

Административное право как отрасль публичного права определяется прежде всего своим предметом, т. е. системой государственно-управленческих отношений, поскольку государственное управление реализуется через категории публичного интереса, потребностей, целей, стимулов и норм. Административное право регулирует широкий круг вопросов организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной и стабильной государственной службы (гражданской, правоохранительной и военной), обеспечения законности в области функционирования исполнительной власти, развития *административного нормотворчества*, формирования *административного нормоконтроля* (административной юстиции или административного судопроизводства).

Наряду с *регулирующими* функциями административному праву присущи и *правоохранительные* (т. е. принуждающие, административно-юрисдикционные) методы воздействия на конкретных участников правоотношений. Субъекты административного права, представляющие государство и его органы, также применяют в деятельности принудительные механизмы и правовые средства, используют в установленных законодательством пределах административно-властные правоохранительные, контрольно-надзорные полномочия.

Особенностью административного права является то, что оно детализирует (развивает, конкретизирует) общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования иных отраслей права. К ним относятся, например: конституционное, уголовное, таможенное, финансовое, бюджетное, налоговое, земельное, экологическое, строительное право. Принципиально важный характер этой отрасли права подчеркивает и главный метод (или, точнее говоря, один из методов) правового регулирования — *императивный метод*, метод властных предписаний. Поэтому административное право считается одной из базовых отраслей права, с одной стороны, использующей потенциал и правовые средства императивного метода регулирования, а с другой — обеспечивающей публичные интересы, правовую защиту прав и свобод как физических, так и юридических лиц от действий, решений и бездействия административных органов.

Административному праву присущи следующие отличительные *признаки*:

1) оно обеспечивает публичные интересы и реализацию государственных функций и задач;

2) оно использует возможности властного воздействия на подчиненных субъектов права;

3) оно направлено на организацию и функционирование государственной власти, государства и его органов;

4) областью его административно-правового регулирования являются управленческие отношения, возникающие как внутри государства и его органов, так и при взаимодействии органов публичного управления с гражданами, организациями и иными субъектами права;

5) существуют *материальные* («управленческие») административно-правовые нормы и сложноструктурированные в отдельные производства *процессуальные нормы*, создаваемые для реализации материальных норм административного права;

6) процессуальные административно-правовые нормы можно разделить на два вида: а) нормы *позитивного* характера, т. е. регулирующие, управленческо-процедурные (административные процедуры); б) *административно-деликтные* нормы, устанавливающие режимы правоохраны, контроля и надзора, разрешения, применения мер государственного принуждения; для реализации этого вида норм законодательство устанавливает соответствующие административно-правовые процедуры и порядки;

7) важнейшей формой осуществления управленческих действий является не договор (как в гражданском праве), а административный акт, т. е. нормативный или индивидуальный правовой акт управления; в практике деятельности государственной администрации и ее органов все чаще стали заключаться административные договоры, относящиеся к области публичного права;

8) ответственность органа государственного управления, государственного или муниципального служащего, должностного лица в случае причинения ими ущерба третьим лицам наступает только при осуществлении установленных для них государственных функций, т. е. если этот ущерб был причинен должностными лицами (государственными и муниципальными служащими) при осуществлении служебной деятельности (при исполнении служебных обязанностей и функций);

9) при возникновении административно-правового спора применяется как *административный*, так и *судебный порядок* его рассмотрения или урегулирования. Оба способа разрешения административных дел (административного конфликта, урегулирования административно-правового спора) применяются с соблюдением установленных в соответствующих нормативных правовых актах процедур, производств, принципов и гарантий. В настоящее время административное судопроизводство в России осуществляется судьями соответствующих судов Российской Федерации (например, арбитражных судов, судов общей юрисдикции, военных судов, мировыми судьями).

Административное право регулирует отношения, возникающие в области управления, и в качестве главного объекта изучения имеет управление (государственное управление) и все отношения, связанные с управлением. Административное право — это, по сути, правовая оболочка управления, управленческой деятельности, процесса управления и его организации (структуры).

В окончательной формулировке *административное* право — это отрасль права (система правовых норм), которая для выполнения задач и осуществления функций государства регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления, в процессе внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности иных государственных органов, а также при обеспечении юридической защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

Таким образом, административное право реализуется посредством применения *системы административно-правового регулирования управленческих отношений*, формирующихся в процессе осуществления исполнительной власти. Для обеспечения выполнения регулятивной и охранительной функций административного права создается система правового регулирования публичного управления, которая позволяет в комплексе проанализировать содержание административного права. Система (механизм) административно-правового регулирования дает возможность понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования

отношений в сфере публичного управления. В эту систему входят следующие элементы: 1) *административно-правовые нормы*; 2) *правоприменительный процесс*; 3) *административно-правовые отношения*, создаваемые в результате действия административно-правовых норм и их применения.

§ 2. Предмет административного права: содержание и сложная структура

Предметом административного права являются разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами. Управленческая деятельность, которая регламентируется административно-правовыми нормами, является основным средством *практической реализации исполнительной власти*.

Административное право представляет собой систему правовых норм, которые:

1) регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов исполнительной власти (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий, система и структура органов исполнительной власти, исполнение административных регламентов);

2) определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур (например, принятие административных актов, заключение административных договоров);

3) создают гарантии судебной правовой защиты физических или юридических лиц от незаконных решений (нормативных правовых актов) и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих посредством *административного судопроизводства*, осуществляемого судами общей юрисдикции, арбитражными и военными судами;

4) устанавливают многочисленные *административно-правовые режимы*, обеспечивающие общественный порядок и общественную безопасность;

5) определяют виды административного принуждения за «отрицательные» результаты управления (противоправное управление), неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также устанавливают ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления (ответственность органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; административная ответственность физических и юридических лиц);

6) обеспечивают права, свободы и законные интересы как граждан, так и юридических лиц.

Административное право нельзя представить вне пределов действия административного законодательства. Термины «*административное законодательство*» и «*административно-процессуальное законодательство*» встречаются в тексте Конституции РФ (подп. «к» п. 1 ст. 72). Административное право как система административно-правовых норм основывается на административном законодательстве, регламентирующем отношения в области публичного управления различных органов государства и местного самоуправления, а также в сфере совершения административных действий (принятия решений) по отношению к гражданам, общественным объединениям, организациям. За совершенные правонарушения в сфере управления и за нарушения установленного порядка управления законодательством устанавливается административная ответственность или применяются иные меры административного принуждения.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. В зависимости от того, каковы особенности их участников (как правило, обязательным участником управленческих отношений является тот или иной субъект исполнительной власти), можно выделить следующие виды управленческих отношений¹:

1) между субъектами исполнительной власти, один из которых подчинен другому, и при этом они находятся на различных организационно-правовых уровнях;

¹ Такую классификацию приводит в учебнике административного права Ю. М. Козлов. См.: Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1995. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права. С. 21; Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 52—53.

2) между субъектами исполнительной власти, которые не подчинены друг другу и находятся на одном и том же организационно-правовом уровне;

3) между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;

4) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, концернами, объединениями, учреждениями;

5) между органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность, контроль и надзор) и государственными предприятиями;

6) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

7) между субъектами исполнительной власти и коммерческими и некоммерческими организациями;

8) между исполнительными органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;

9) между исполнительными органами местного самоуправления и коммерческими и некоммерческими организациями;

10) между исполнительными органами местного самоуправления и общественными объединениями;

11) между органами исполнительной власти и гражданами;

12) между исполнительными органами местного самоуправления и гражданами.

Таким образом, административно-правовые отношения возникают на почве управления, организации управления, управленческой деятельности органов управления, процесса управления, административного процесса, защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий и решений органов управления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих).

Принципиальным моментом является положение, в соответствии с которым административное право — это совокупность правовых норм, которыми регулируется публичное управление в государстве, в муниципальных образованиях и других публичных институтах. Иными словами, административное право регулирует отношения не только в сфере государственного управления, но и сфере управления, осуществ-

ляемого на негосударственном уровне — местного самоуправления, а также управления в других публичных организациях и учреждениях.

Суммируя сказанное, представим предмет административного права следующим перечнем отношений:

1) управленческие отношения, возникающие в рамках организации публичного управления (организационное административное право);

2) управленческие отношения, в рамках которых реализуются функции и полномочия органов исполнительной власти; отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти и органов публичного управления;

3) управленческие отношения, связанные с деятельностью исполнительных органов местного самоуправления и возникающие при осуществлении управленческого процесса (процесса управления), т. е. при издании правовых актов управления, заключении административных договоров, использовании других форм управленческих действий;

4) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов представительной, судебной властей и прокуратуры;

5) отношения, связанные с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления (и их должностных лиц), нарушающих права и свободы граждан; судьи единолично рассматривают также дела об административных правонарушениях и жалобы на постановления иных административных (юрисдикционных) органов о применении к физическим или юридическим лицам административных наказаний;

6) управленческие отношения, возникающие при реализации общественными организациями и иными негосударственными организациями делегированных им государством специальных государственно-властных полномочий по вопросам управленческой деятельности.

Общим признаком названных групп отношений является то, что в совокупности они составляют общественные отношения в сфере управления (исполнительной власти). Эти отношения регулируются правовыми нормами, которые содержатся не только в федеральных законах, но и в законодательных актах субъектов РФ и многочисленных подзаконных актах (приказах, положениях, инструкциях).

§ 3. Организационные управленческие отношения в области осуществления исполнительной власти

Одна из важнейших функций государственного управления и основных задач исполнительной власти — *функция организации* системы и структуры государственного управления, органов исполнительной власти, системы государственной службы, установлении форм и методов управления. Следовательно, важнейшим видом общественных отношений, включенных в предмет административного права, являются *организационно-управленческие отношения*. Эти отношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе обеспечения потребностей всего общества и интересов государства (публичных или общественно значимых интересов). Нормы административного права обеспечивают формирование исполнительной власти, способной гарантировать государственное управление в соответствующих областях государственной жизни, целенаправленно и эффективно регулировать деятельность многочисленных государственных органов по реализации как внутренних, так и внешних функций государства.

Организационные управленческие отношения регламентируются нормами той части административного права, которая называется *организационно-управленческим правом*. В систему административно-правового регулирования организационных управленческих отношений входит также *управленческий процесс*, т. е. порядок совершения управленческих действий, установления управленческих процедур, принятия и исполнения правовых актов управления (нормативных и индивидуальных), административный договор.

В общем массиве административно-правовых отношений доминируют отношения, связанные с организацией и функционированием государственного и муниципального управления, публичной службы (государственной и муниципальной), т. е. с той сферой, в которой активно используются предписания, указания, контроль, надзор, управление, властное волеизъявление, подчиненность, верность долгу службы, односторонность волеизъявления, применение методов принуждения, административно-правовое принуждение и др. Все эти отношения имеют управленческий характер и охватываются административно-правовым регулированием.

В систему организационных управленческих отношений, устанавливаемых административным правом, входят государст-

венно-управленческие отношения по *регулированию хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства* в стране. Иначе это называется административно-правовым регулированием в области экономики, в социально-культурной области, в области обеспечения охраны и защиты безопасности личности, государства и общества. Субъекты административного права, регулируя управленческие процессы, могут применять специфические для органов исполнительной власти методы, приемы и правовые средства.

В зависимости от конкретных целей управленческие отношения можно подразделить на *внутренние* (внутриорганизационные, внутрисистемные), связанные с формированием и функционированием самих управленческих структур, их подразделений и аппарата, и *внешние*, связанные с воздействием на объекты, непосредственно не входящие в механизм исполнительной власти.

Для регулирования *организационных управленческих отношений* формируется система нормативных правовых актов, составляющих административное законодательство. Среди таких правовых актов можно выделить, например: федеральные законы о правовом положении Правительства РФ, государственной службе и ее видах; порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов органами федеральной исполнительной власти, распределение должностных обязанностей; административные регламенты, регламенты осуществления государственных функций, должностных регламентов.

§ 4. Внутриорганизационные управленческие отношения во всех сферах государственной деятельности

Учитывая важнейшие черты так называемого *узкого определения государственного управления*, а также необходимость исполнения функций государственного управления не только органами исполнительной власти, но и иными государственными органами (например, функции кадрового обеспечения государственного органа, организации служебной деятельности коллектива, руководства коллективом, обеспечения внутреннего контроля исполнения поручений), в системе административно-правового регулирования находятся *внутриорганизационные управленческие отношения*. Они возникают, изменяются и прекращаются в процессе обеспечения деятельности соответствующего государственного органа. Таким образом, практически

каждый государственный орган (например, Государственная Дума, областная Дума, прокуратура, суд) обязан в целях самоорганизации и обеспечения готовности к эффективному выполнению конституционно закрепленных за этим государственным органом функций (например, *законодательная деятельность, правосудие, прокурорский надзор*) осуществлять функции организации внутреннего порядка.

Внутриорганизационные управленческие функции осуществляются как руководителями государственных органов, так и сотрудниками аппаратов этих органов. В аппаратах органов судной или законодательной власти управленческие функции осуществляются государственными гражданскими служащими. Внутриорганизационные управленческие отношения возникают в связи с:

1) осуществлением государственными органами и их руководителями *функции организации* деятельности этих органов (распределение должностных обязанностей внутри государственного органа и его аппарата; определение компетенции между руководителем, его заместителями, специалистами и обеспечивающими специалистами; утверждение штатного расписания и внесения в него изменений);

2) необходимостью определения структуры государственных органов, соответствующей функциональному назначению;

3) построением и функционированием государственной службы, проведением кадровой работы;

4) осуществлением контроля, координации, руководства, учета, планирования деятельности аппарата соответствующего государственного органа; содействие осуществлению административно-служебных процедур внутри государственного органа; контроль за установленным порядком документирования и архивной работой; материально-техническое обеспечение деятельности государственного органа; создание условий для информирования общественности о деятельности государственного органа и принимаемых им решениях).

Например, аппарат органов законодательной власти осуществляет деятельность по обсуждению законопроектов, проведению обсуждений, юридических экспертиз законопроектов; руководитель законодательных органов власти распределяет обязанности между сотрудниками аппарата, дает им поручения, контролирует их исполнение, применяет меры дисциплинарной ответственности. Председатели судов, не вмешиваясь не-

посредственно в осуществляемое судьями этих судов правосудие по конкретным делам, обеспечивает организацию деятельности этих государственных органов, организует и проводит совещания, руководит аппаратом судов, дает обязательные для исполнения распоряжения и поручения, контролирует исполнение, рассматривает заявления граждан или представителей юридических лиц. Эти и другие функции управления обеспечивают в законодательных органах государственной власти, судах или прокуратуре должный уровень организации внутренней управленческой системы, которая способствует выполнению основных государственных функций соответствующих государственных органов, т. е. законотворчество, правосудие, прокурорский надзор, контрольно-надзорная деятельность.

§ 5. Административно-правовые контрольные отношения

Административно-правовые *контрольные отношения*, возникающие в системе организации и функционирования государственного управления, обусловлены существованием и необходимостью осуществления уполномоченными должностными лицами *функции контроля*.

Для обеспечения обоснованности, законности и справедливости осуществления контрольной административной деятельности формируется механизм ее правовой регламентации. Поэтому *правовое установление* функции контроля, осуществляемого в системе государственного управления, является важнейшим практическим вопросом. Контрольные функции органов исполнительной власти и иных государственных органов должны иметь нормативно установленное содержание и пределы осуществления. В систему правового регулирования входит формальное закрепление за конкретными органами исполнительной власти не только контрольных полномочий в установленной сфере деятельности, но и процессуальных *контрольных производств*, а также ответственности за нарушения прав проверяемых субъектов права. Например, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» устанавливает сферу контрольной деятельности соответствующих должностных лиц, порядок проведения проверок, ответственность за нарушение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля. Контрольно-надзорные процедуры используются во всех

областях государственного управления, в *хозяйственно-экономическом строительстве, социальной, культурной и административно-политической сферах*.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты определяют систему контроля и надзора в целях обеспечения законности функционирования органов исполнительной власти. Различные виды государственного контроля устанавливаются в соответствующих федеральных законах, например: Градостроительном кодексе РФ; БК РФ; Федеральных законах «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», «Об охране окружающей среды»; «О безопасности дорожного движения», «О применении контрольно-кассовых аппаратов и об ответственности за нарушение порядка их использования», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» августа 2001 г.

Административно-правовые контрольные отношения формируются в результате осуществления деятельности по установлению соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, по изучению и оценке результатов общего функционирования государственных органов, а также по выполнению конкретных действий субъектов управления. Выполнение функции контроля происходит и при наблюдении за качеством управленческой деятельности. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным.

Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для проверки законности проводимых мероприятий (действий, решений). *Органы государственного надзора* (например, государственного пожарного надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора) принимают в процессе осуществления *правоприменительной деятельности* индивидуальные правовые акты. Эти органы и должностные лица осуществляют *распорядительные, разрешительные, контрольно-надзорные полномочия*, а также в случаях,

предусмотренных федеральными законами, применяют *меры государственного принуждения*. Нормативные правовые акты о надзоре содержат важнейшие положения о содержании надзорной деятельности, задачах и пределах осуществления надзора, порядке осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуре применения мер административного принуждения за неисполнение законных предписаний или при совершении административных правонарушений. Характерными полномочиями должностных лиц государственных надзорных органов, например, являются: проведение обследований и проверок, выдача предписаний соответствующим субъектам права об устранении нарушений требований безопасности, приостановка работы производственных участков, агрегатов, эксплуатации помещений, составлять протоколы и назначать административные наказания за нарушения требований законодательства (например, Положение о государственном пожарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820).

Административно-правовые контрольные отношения разделяются на внутренние и внешние. *Внутренние контрольные отношения* возникают в связи с реализацией функции контроля внутри государственной администрации, государственных органов и их аппаратов. Например, контроль исполнения поручения руководителя государственного органа гражданскими служащими; рассмотрение уполномоченным субъектом административной жалобы на решение, действие (или бездействие) подчиненных сотрудников. *Внешний контроль* связан с осуществлением органами публичного управления функции контроля или надзора за не находящимися в их непосредственном служебном подчинении лицами и организациями (финансовый контроль, налоговый контроль, таможенный контроль, административный надзор).

Внешним контролем по отношению к органам исполнительной власти и их должностным лицам является, например, деятельность Счетной палаты РФ в соответствии с положениями Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». Счетная Палата РФ организует и осуществляет контроль за правильным, своевременным и эффективным исполнением федерального бюджета, расходованием государственных средств и использованием федеральной собственности.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» организуется проведение контрольной деятельности, в том числе в области государственного управления. *Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации* рассматривает жалобы на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в случае, если эти действия и решения были уже обжалованы в установленном законодательством административном либо судебном порядке, но заявитель не считает их законными и обоснованными. Уполномоченный по правам человека обладает полномочиями, позволяющими ему выяснять содержание правоприменительной в каждом конкретном случае деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. В необходимых случаях он имеет право обратиться в соответствующие государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства.

Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» определяет правовые возможности осуществления контроля гражданским обществом за всей государственной деятельностью. В этом Законе установлено, что *Общественная палата РФ* призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества.

§ 6. Административно-юстиционные отношения

Выделение в предмете административного права *административно-юстиционных отношений* обусловлено стремительным развитием в настоящее время таких крупных и важных институтов общего административного права, как *управленческий процесс* (принятие административных актов) и *административная юстиция* — контроль за правовым качеством административных актов (*нормоконтроль*), а также за деятельностью государственных и муниципальных органов, должностных лиц.

Правовые системы зарубежных стран включают в себя несколько типов (или моделей) административной юстиции. Однако наиболее предпочтительной моделью организации административной юстиции является административное правосудие, осуществляемое специальными судами. Оно характеризуется формированием системы органов судебной власти (например, административных судов), которые рассматривают в порядке административного судопроизводства (административного правосудия) публично-правовые споры или административные дела. Наличие в системе административного права института административного правосудия позволяет констатировать, что данная отрасль права в полной мере соответствует общепризнанным стандартам современного правового государства. Именно в такой системе административное право приобретает демократическую форму установления и обеспечения управленческих отношений, так как речь идет об определенной законом системе органов исполнительной власти (публичного управления), совершении управленческих действий, административных процедурах, административных договорах (т. е. управленческом процессе) и порядке рассмотрения судом административных споров граждан и органов публичной власти, органов государственного управления и их должностных лиц (*административный процесс* в узком смысле слова). Если административное право включает *административно-деликтное право*, то оно не может не включать и административный процесс, призванный обеспечить гражданам правовую защиту от неправомерных (или нарушающих права и свободы граждан) действий субъектов, реализующих принудительные («полицейские») функции. Современная правовая государственность предъявляет к структуре административного права новые требования — оно должно содержать нормы, которые обеспечивали бы законность государственного управления.

Административная юстиция имеет вековую историю становления и развития. Еще в середине XIX в. она создавалась для борьбы с «всевластием» и «неограниченными» функциями и полномочиями полиции, полицейских учреждений и их должностных лиц. Административные учреждения, полицейские органы и другие субъекты публичной власти могут применять в отношении частных лиц меры административного принуждения, которые порой существенно ограничивают права и свободы граждан. Поэтому в случае нарушения его прав

и свобод граждан должен иметь возможность использования их эффективной правовой защиты. Важнейшим правовым институтом, позволяющим восстановить нарушенное субъективное право, является административная юстиция, историческое развитие которой происходило параллельно изменяющимся представлениям о государстве, его функциях и роли в обществе¹.

Административно-юстиционные отношения — это отношения, складывающиеся в процессе функционирования органов административной юстиции по защите субъективных публичных прав гражданина, законных интересов физических и юридических лиц. Этот вид административно-правовых отношений, в строго формальном смысле слова, включает в себя нормы различных отраслей права. Главным образом в сфере российской административной юстиции действуют в настоящее время нормативные положения, установленные административным законодательством, а также нормы гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права.

Административная юстиция выполняет в системе административно-правового регулирования *правозащитную, обеспечительную и нормоконтрольную* функции. Административно-юстиционные отношения характеризуются следующими основными чертами:

1) формируются в связи с появлением нарушений законности, прав и свобод граждан, возникновением административно-правового спора (нарушение избирательных прав граждан; применение должностными лицами налогового органа мер налоговой ответственности);

2) созданием специальных органов административной юстиции, правомочных рассматривать административно-правовые споры (например, административных судов (в России функции административной юстиции осуществляют суды общей юрисдикции и арбитражные суды));

3) создание *процессуальной формы* разрешения возникающих в административной практике противоречий и устранения на-

¹ О становлении административной юстиции см.: *Лемайер К.* Административная юстиция (понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство). СПб., 1905. См. также: *Гаген В. А.* Административная юстиция. Ростов н/Д, 1916; *Куплеваский Н.* Административная юстиция в Западной Европе. Харьков, 1879.

рушений (процессуального порядка рассмотрения соответствующих административных правовых дел и споров). Например в Украине с 1 сентября 2005 г. действует Кодекс административного судопроизводства Украины.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» устанавливает право граждан в судебном порядке выявлять степень соответствия законным осуществляемым должностными лицами, государственными или муниципальными служащими действиям (бездействия), а также принимаемых ими решений.

Осуществляемый судами *нормоконтроль* является внешним контролем по отношению к правовым актам государственной администрации. Посредством использования нормоконтролирующей деятельности обеспечивается законность (правомерность) административных правовых актов. Формой нормоконтроля выступает судебное оспаривание правовых актов управления, в результате которого в необходимых случаях акты управления могут признаваться недействующими в соответствии с правилами, установленными в АПК РФ и ГПК РФ.

§ 7. Административно-деликтные (охранительные) отношения

Правоохранительные функции государственного управления и органов исполнительной власти обуславливают необходимость такой части административного права, которое содержит нормы, регламентирующие порядок применения мер административного правового принуждения к физическим или юридическим лицам. Государственное управление может быть «принуждающим» (правоохранительным, «нападающим», ограничивающим права субъектов права, жестким). В этих случаях применяются меры административного принуждения, т. е. контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры *обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера*. Здесь даже возможно временное ограничение прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном правоохранительными органами и сотрудниками правоохранительной службы, контролирующими органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главными принципами «принуждающего» управления яв-

ляется законность, обоснованность, гуманизм, уважение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Охранительные отношения регламентируются в основном *административно-деликтным правом*, которое устанавливает *административную юрисдикцию*. Административная юрисдикция включает в себя систему органов административного принуждения, полномочия должностных лиц по применению мер принуждения, административные производства, среди которых наиболее детально регламентировано производство по делам об административных правонарушениях. То есть главнейшей особенностью административной юрисдикции представляется применение административного принуждения.

Административно-деликтное право устанавливает виды и меры административного принуждения, используемого государством в целях предупреждения правонарушений, наказания виновных лиц за совершенные административные правонарушения, пресечения противоправных деяний и возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями.

Административно-деликтное право включает так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения, т. е. отношения, которые возникают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения. Административно-деликтное право состоит из двух частей: *материальное* административно-деликтное право (например, применение административных наказаний) и *процессуальное* административно-деликтное право (например, порядок применения административных наказаний к физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения). Административно-деликтные отношения (охранительные правоотношения) могут возникать также в целях предупредительного воздействия на различные субъекты права (например, меры административно-предупредительного характера) и с целью возмещения имущественного ущерба, причиненного правонарушениями.

Административно-деликтное право включает в себя нормы права, устанавливающие систему *правоохранительной службы* в Российской Федерации. Это, например, нормы, совокупность которых можно определить как «милицейское право», т. е. как такую подотрасль административного права, которая регламен-

тирует отношения по организации и деятельности милиции в Российской Федерации. Полномочия должностных лиц по применению административно-правового принуждения содержатся во многих федеральных и региональных законах, например: Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», Законе РФ «О милиции», Федеральном законе «О государственной охране», законах Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области», от 23 сентября 2005 г. № 62-ОЗ, «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области», от 27 марта 2008 г. № 18-ОЗ «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Воронежской области».

§ 8. Методы административно-правового регулирования

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует ряд правовых средств (способов) воздействия на управленческие отношения, на установление административно-правового статуса субъектов правоотношений. Эти юридические средства называются *методами правового регулирования* административно-правовых отношений¹.

Метод правового регулирования представляет собой совокупность способов, процедур, механизмов, приемов воздействия правовых норм и юридических правил на конкретные общественные отношения. Метод правового регулирования — весьма емкое понятие, состоящее из множества компонентов (порядка установления прав и юридических обязанностей субъектов соответствующих правоотношений, степени определенности их прав и автономность их действий и др.).

В системе административно-правового регулирования используются все три метода (типа) правового регулирования — дозволение, предписание и запрет. *Дозволение* реализуется с помощью управомочивающих норм административного права, *предписание и запрет* — наиболее известные и часто применяемые в административной практике типы правового регулирования, а включены в механизм административной деликтологии и применения мер административного принуждения.

¹ См., например, одну из новых статей по этой теме: Савостин А. А. Классификация методов административно-правового регулирования // Современное право. 2006. № 1. С. 40—42.

Согласно другой классификации, в теории права выделяют два основных метода правового регулирования — императивный и диспозитивный, которые свойственны двум большим, противоположным по своему юридическому характеру и назначению, блокам правовых отраслей — публичному (например, административному, государственному (конституционному), процессуальному) и частному (например, гражданскому, трудовому) праву.

Императивный метод правового регулирования — это метод властных предписаний, характерный прежде всего для административного права. Данный метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации (подчиненности), установленным соответствующего правового статуса субъектов права. Например, система правового регулирования правоохранительной или военной службы включает в себя множество императивно-правовых характеристик, которые обуславливают должное построение и функционирование таких видов государственной службы. При этом взаимоотношения сотрудников правоохранительной службы или военнослужащих основываются на непосредственной подчиненности, распорядительности и централизации управления.

Диспозитивный метод предполагает установление юридического равенства участников правоотношений, свободу осуществления их волеизъявления. Этот метод применяется в основном в отраслях частного права (гражданского, трудового, семейного). Юридическим фактом в данном случае выступает, как правило, договор, в котором сторонами самостоятельно на равноправной основе устанавливаются права, обязанности и ответственность за нарушение его положений. Диспозитивный метод может использоваться в определенных пределах и в системе административно-правового регулирования, например, при заключении административных договоров, распределении между органами публичного управления государственных функций.

В общих чертах сущность методов административного правового регулирования раскрывается перечнем следующих правовых средств воздействия на административно-правовые отношения:

1) *установление определенного порядка действий или принятия решений* — предписание к действию в соответствующих условиях, надлежащим образом оформленное в административно-пра-

вовой форме. Например, государственные служащие должны соблюдать положения соответствующих административных регламентов осуществления государственных функций или должностных регламентов, а также законов, в которых перечисляются их обязанности;

2) *запрет* определенных действий под угрозой применения соответствующих административных санкций, установление *правоограничений* или определенных *требований*. Например, федеральные органы исполнительной власти не имеют права принимать нормативные правовые акты в виде писем либо телеграмм; государственные служащие не вправе появляться на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; жалобы граждан не могут направляться на рассмотрение тем должностным лицам, действия (бездействие) которых являются предметом жалобы; не может быть составлен протокола об административном правонарушении неправомочным лицом;

3) предоставление возможности *выбора* одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно-правовой норме. В данном случае гражданин, руководитель государственного органа, государственный служащий, должностное лицо может выбрать по своему усмотрению, но строго в соответствии с законом один из нескольких форм и методов деятельности. Например, начальник органа внутренних дел выносит постановление о применении к виновному лицу административного наказания, выбирая его из нескольких наказаний, установленных в санкции статьи КоАП РФ; судья вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием в случае, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения;

4) предоставление возможности действовать (или не действовать) *по своему усмотрению*, т. е. совершать (или не совершать) предусмотренные административно-правовой нормой действия при наличии определенных условий. *Усмотрение* применяется как в процессе реализации субъективных прав граждан, так и при использовании государственными служащими предоставленных им полномочий. Например, гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации. *Дозволение* — это предоставление возможности и права на совершение действий, установленных в административно-правовой норме. Одна-

ко субъект права по своему усмотрению может и не совершать таких действий. Этот способ может использоваться государственным служащим в рамках осуществляемой им управленческой деятельности, когда выбор того или иного варианта управленческого поведения будет определять эффективность всей административной работы.

Методы административного права как способы воздействия на общественные отношения следует отличать от *методов изучения* административного права, которые, в сущности, представляют собой способы толкования административно-правовых норм.

§ 9. Система административного права

Административное право, являясь частью правовой системы России, имеет собственную структуру, оригинальную систему, характеризующуюся непосредственной связью входящих в нее административно-правовых и институтов (например, институт правового акта управления), подотраслей права (например, административно-деликтное, служебное право) норм.

Необходимо различать *систему административного права*, т. е. совокупность институтов, подотраслей и норм административного права, и *систему административного законодательства*, представляющую собой совокупность действующих законодательных и иных нормативных актов, связанных между собой и регламентирующих соответствующие отношения в сфере публичного управления. Административное право и административное законодательство — неразрывные понятия; логика их взаимоотношений обуславливает дальнейшее совершенствование механизма административно-правового регулирования.

На протяжении многих десятилетий учеными предлагается примерно одинаковая система административного права, состоящая из двух частей — общей и особенной.

В *общей части* административного права рассматриваются основные институты административного права. Общая часть включает главные структурные элементы общего административного права, например: понятие административного права; вопросы предмета, метода и системы административного права; административно-правовые нормы и отношения; наука административного права; субъекты административного права; административно-правовой статус гражданина, органов исполнительной власти, государственных служащих; правовые акты

управления; административно-правовые методы реализации исполнительной власти и административное принуждение; административное правонарушение и административная ответственность; компетенции органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В соответствии с установившимся стандартом преподавания административного права в общую часть административного права также входят: институт административно-процессуальной деятельности (сущность и виды административного процесса, виды административно-процедурных производств, административная юрисдикция и производство по делам об административных правонарушениях); обеспечение законности в сфере реализации исполнительной власти; виды государственного контроля (президентский контроль, контроль законодательных (представительных) органов власти, контроль в системе исполнительной власти, судебный контроль); прокурорский надзор; административный надзор; административная юстиция; общественный контроль.

В *системе общей части* административного права целесообразно выделить четыре основных элемента:

1) институты и нормы административного права, регламентирующие отношения в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления (организация и принципы управления, формы и методы управленческой деятельности, государственная служба, государственное управление в установленной сфере деятельности, управление в межотраслевых сферах, в социально-культурной области и экономической сфере; управление наукой, здравоохранением, образованием, транспортом, обороной, безопасностью, внутренними и внешними делами государства, статистикой, стандартизацией, сертификацией и т. д.), т. е. так называемое организационное административное право или институты и нормы, входящие в *управленческое право*;

2) правовые нормы, регламентирующие процесс управления (управленческий процесс, управленческие процедуры, административное нормотворчество, принятие нормативных и индивидуальных правовых актов);

3) нормы, устанавливающие порядок судебной защиты прав и свобод граждан от действий и решений публичного управле-

ния (административная юстиция или административное судопроизводство);

4) институты и нормы *административно-деликтного права*, которые регулируют виды, меры административного принуждения и порядок их применения; определяют органы и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; устанавливают принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Особенная часть включает главы о системе государственного управления в трех важнейших сферах: управление экономической сферой, управление социально-культурной сферой, управление административно-политической сферой.

В особенной части административного права рассматриваются организация государственного управления, вопросы соотношения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области организации государственного управления; понятие регионального управления; межотраслевое государственное управление и его организационные формы; соотношение государственного управления и государственного регулирования; воздействие проводимой в России *административной реформы* на формирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Часть отрасли административного права, которая состоит из норм, воздействующих на определенный вид однородных общественных отношений, называется *административно-правовым институтом*. Данный институт представляет собой совокупность норм, по объему и масштабу действия сравнительно меньшую, чем отрасль права. Институты административного права могут быть; *отраслевыми* (например, институт правового акта управления) и *межотраслевыми* (институт административно-правовых форм управления) и *процедурными* (институт прохождения государственной службы, производства по делам об административных правонарушениях); *регулятивными* (институт государственной службы) и *охранительными* (институт административного принуждения); *простыми* (институт аттестации государственных служащих) и *сложными* (институт государственной службы, институт юридической ответственности должностных лиц).

Административное право может быть *материальным* (устанавливающим основные положения, административно-право-

вой статус субъектов управления и административного права, а также права, обязанности, запреты, ограничения, ответственность) и *процессуальным* (регламентирующим порядок реализации материальных норм административного права).

Административное право подразделяется также на внешнее и внутреннее. *Внешнее* административное право регулирует отношения (правоотношения) между управляющим государством (органами управления, учреждениями) — с другой. Внешнее административное право — это наиболее важная часть административного права, включающая такие институты, как институт административного акта, институт административного договора, институт государственной службы, институт административной ответственности, институт принуждения, применяемого в отношении физических или юридических лиц.

Внутреннее административное право регулирует правоотношения между государством, его органами и структурными подразделениями. В рамках этого права также осуществляется управленческая деятельность, принимаются акты управления, реализуется правовой статус данных субъектов, однако они не вступают в отношения внешнего характера.

§ 10. Источники административного права: понятие и виды

Источники административного права — это внешние конкретные формы его выражения, т. е. нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права. Содержанием источников административного права являются правовые нормы, регулирующие конкретные административно-правовые отношения. Они начинают существовать только в результате возникновения правового источника. Нормы административного права содержатся в многочисленных законодательных и иных нормативных актах, действующих в Российской Федерации. Сложность и масштабность управленческой деятельности обуславливает необходимость принятия в этой сфере как законов, так и управленческих актов. В современных условиях система источников административного права усложняется, поскольку в субъектах РФ принимаются законодательные акты, определяющие порядок управления в этих субъектах.

Правовые источники административного права подразделяются на *федеральные источники права* (принимаемые федераль-

ными государственными органами и действующими на территории всей страны) и *источники права субъектов РФ* (прини- маемые органами государственной власти субъектов РФ и действующие на территории этого субъекта).

В соответствии с положениями Конституции РФ (ст. 15) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором, в котором Россия является участником, установле- ны иные положения и правила, чем предусмотренные законо- дательством РФ, то действуют и применяются нормы этого до- говора.

К числу правовых источников административного права от- носятся:

- Конституция РФ;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания;
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- правовые акты, устанавливающие правовой статус федераль- ных министерств, федеральных служб и федеральных агентств;
- нормативные акты федеральных министерств и иных феде- ральных органов исполнительной власти.

На уровне субъектов РФ источниками административного права являются:

- законодательные и иные нормативные акты представитель- ных и исполнительных органов (конституции республик — субъектов РФ, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов);

- правовые акты органов местного самоуправления, их адми- нистрации и исполнительных органов, принимаемые в преде- лах предоставленных им полномочий¹.

Нормативные правовые акты органов федеральной испол- нительной власти и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, являясь источниками административного пра-

¹ Эти нормативные акты в большей мере являются источниками муниципального права. Однако до настоящего времени они рассмат- риваются в литературе и в качестве источников общего административного права.

ва, представляют собой форму реализации компетенции дан- ных органов.

В силу многообразия административных правовых норм возникает проблема их систематизации, кодификации и инкор- порации. Теория источников административного права позво- ляет систематизировать эти нормативные акты.

§ 11. Функции административного права

Под *функциями административного права* понимаются ос- новные направления правового отраслевого воздействия на об- щественные отношения. Функции административного права обуславливают его значение и роль в установлении админист- ративных правоотношений, отражают природу и роль управ- ленческих общественных отношений, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти.

С учетом структуры общей части административного права, (включающей организацию и функционирование государствен- ного управления, управленческий процесс, различные формы управленческих действий, административно-правовые акты, судебную защиту прав и свобод человека, административно- юрисдикционный процесс) традиционно выделяют две *основ- ные функции* административного права: регулятивную и охра- нительную. Таким образом, в этих функциях административ- ного права проявляется цели — административно-правового регулирования отношений в области публичного управления, которое осуществляется с для решение задач исполнительной власти.

Регулятивная функция выражается в воздействии на обще- ственные отношения посредством установления прав, обязан- ностей, запретов, ограничений, полномочий, компетенции субъектов административного права. Например, правовыми нормами устанавливаются понятие и виды должностей госу- дарственной службы, права и основные обязанности государст- венных служащих, порядок прохождения службы, процедура проведения аттестации государственных служащих, необходи- мость заключения служебного контракта.

Потенциал регулятивной функции административного права наиболее полно реализуется посредством таких видов деятель- ности, как организационная, исполнительная, разрешительная, нормотворческая (правоустановительная), контрольно-надзор- ная.

Организационная деятельность административного права обеспечивает должный уровень и пределы нормативного правового регулирования организации и функционирования как исполнительной власти, так и всех видов, форм и методов государственного управления.

Исполнительная деятельность способствует реализации субъектами административно-правовых отношений их правового статуса. Административное право в этом смысле обеспечивает исполнение российского административного законодательства, регламентирующего отношения в сфере публичного управления, организации и функционирования исполнительной власти.

Разрешительная деятельность административного права реализуется установлении им разрешительных административно-правовых режим, т. е. в определении системы разрешительных производств, применяемых во многих институтах административного права. В этом случае административно-правовое регулирование позволяет осуществлять в должном объеме такую функцию государственного управления, как разрешение какой-либо деятельности, определение соответствующего правового статуса участников административно-правовых отношений.

Нормотворческая деятельность административного права производна от функции правотворчества, осуществляемого органами государственной исполнительной власти. Вместе с этим порядок принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти устанавливается соответствующими нормативными административно-правовыми актами. Административное нормотворчество основано на законе, поэтому оно является правомерным, т. е. соответствующим принципу законности.

Контрольно-надзорная деятельность административного права проявляется в необходимости осуществления функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности специально создаваемыми органами федеральной исполнительной власти, их территориальными органами в субъектах РФ, а также соответствующим региональными органами государственной исполнительной власти.

Охранительная функция проявляется в воздействии административного права на субъекты общественных отношений, побуждающем их соблюдать установленные государством административно-правовые нормы. При реализации охранительной

функции административного права может быть использовано административное принуждение, а также применены меры юридической ответственности, восстановительные санкции. Охранительная функция административного права реализуется посредством соответствующих видов деятельности государственных органов, государственных и муниципальных служащих, других субъектов административного права. Государственный служащий вправе, например, обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам аттестации, дисциплинарной ответственности служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего, увольнения со службы.

С учетом последних тенденций развития административного права выделяют также его *обеспечивающую функцию*, которая выражается в деятельности административных органов и судов по оспариванию нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной исполнительной власти, действия (бездействия) государственных или муниципальных служащих, а также должностных лиц (административное судопроизводство). Реализация этой функции основывается на содержащихся в ГПК РФ и АПК РФ процессуальных механизмах и производствах, а также на определенных правовыми актами административных процедурах осуществления государственных функций, взаимодействия государственных органов, урегулирования административно-правовых споров.

§ 12. Взаимосвязь и разграничение административного права и иных отраслей права

Административное право взаимодействует с другими отраслями права. Главным образом целесообразно отграничивать административное право как публичное право от отраслей частного права (например, гражданского права).

Административное и частное право различаются исходными положениями, социальным назначением, принципами и функциями. *Частное право* допускает частную автономию и юридическую независимость индивидуума (отдельных физических и юридических лиц); в его задачи входит правовая регламентация общественных отношений, основанных на добровольности их создания, изменения и прекращения, а также установление по-

рядка рассмотрения и разрешения споров и конфликтов между частными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями.

Предмет публичного права (как минимум его важнейших частей — государственного и административного права) — государство как носитель верховной и суверенной власти, а также государственная власть в ее различных проявлениях. Административное право как отрасль публичного права является выражением публичного (общественного) интереса как в организации социальной жизни, так и в формах, методах и содержании административной деятельности, функционировании исполнительной власти.

В административном праве сложился ряд теорий, в которых разграничивается частное и административное (публичное) право. Остановимся на трех из них¹.

Теория интересов определяет виды интересов, которые обеспечиваются отдельными правовыми нормами, и направления правового регулирования конкретных общественных интересов или действий. Публичное право служит государственным (публичным) интересам, частное право — частным интересам. Публичное право — это система правовых норм, которые регламентируют общественные отношения в целях установления основ социально-государственной жизни, принципов функционирования государства, его органов и служащих. Деятельность государственных органов и организаций, подчиненная строгому правовому стандарту, направлена на создание общего нормального благосостояния населения, обеспечение прав и свобод личности, общественного порядка и безопасности. Частное право, фиксируя правовой статус субъектов, дает возможность в первую очередь реализовать частную инициативу и тем самым воздействовать на интересы ограниченного (часто весьма четко определенного) круга лиц или организаций.

Теория субординации (соподчинения), используемая для разграничения публичного и частного права, раскрывает характер отношений между участниками (субъектами) правовых отношений. Эта теория видит сущность публичного права в образующем в рамках осуществления публичной власти отношении подчиненности (соподчинения). В публичном праве нижестоя-

¹ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. Aufl. München, 1995. S. 43—46; Рухтер И., Шуннерт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. М., 2000. С. 90—111.

щие и вышестоящие субъекты права связаны между собой отношениями подчиненности или соподчинения. В частном праве субъекты права, вступающие в правоотношения, обладают равным правовым статусом (имеется в виду их равноправие при использовании установленных законом возможностей, правил поведения и действий, а также одинаковую степень подчинения определенным правом процедурам и правилам). Для публичного права характерно одностороннее регулирование отношений с помощью закона, административного акта (правового акта управления). Для частного права типичным является договор, заключаемый по доброй воле субъектами права. Эта теория отражает превосходство государства (властной управленческой деятельности) с его арсеналом средств ограничения, организации и принуждения. Однако отношения подчиненности действуют и в сфере частного права, а договорные отношения и правовое равенство субъектов можно обнаружить в области публичного права (например, заключение соглашений, публичных или административных договоров).

Рассмотрим *теорию относительности и допустимости правовых норм* при регулировании отношений. *Административное право* содержит правовые нормы, которые имеют адресатом государство или другие субъекты суверенной государственной власти и применяются для регулирования отношений государства или других государственно-правовых институтов и образований, а также физических лиц (например, граждан), имеющих соответствующий правовой статус (например, использование гражданином права на обжалование действий государственного служащего). Административное право — это особое право государства и его органов. Частное право — это право для каждого индивида и каждого субъекта права.

Административное право взаимодействует с *гражданским правом*. Федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты, которые регламентируют гражданско-правовые отношения при условии, что они соответствуют нормам ГК РФ и иным федеральным законам. Взаимосвязь административного и гражданского законодательства прослеживается по некоторым институтам, например: государственная регистрация юридических лиц; лицензирование; возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями должностных лиц; публичный договор. Административно-правовые институты включают нормы права, устанавливающие

возможность применения к субъектам гражданского права административно-властных методов. По справедливому мнению Ю. А. Тихомирова, административное право нужно рассматривать как одну из гарантий реализации гражданско-правовых норм¹.

Административное право конкретизирует своими нормами *конституционное право* и устанавливает возможность полной реализации конституционно-правовых норм (например, путем организации единой системы органов исполнительной власти, государственной службы, развития административного законодательства и административно-процессуального законодательства, административное судопроизводства, защиты прав и свобод человека и гражданина). Конституционное право определяет структуру административно-правового регулирования и устанавливает «стандарты» правового государства в установлении режима функционирования исполнительной власти.

Очень интересные и глубокие взаимосвязи можно обнаружить между административным правом и *муниципальным правом*. Предметом муниципального права являются отношения в сфере местного самоуправления. Однозначное отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти невозможно не только с теоретической точки зрения, но и с практической. Можно привести несколько, на наш взгляд, существенных аргументов в защиту тезиса об известной относительности разделения исполнительной власти на государственную и муниципальную:

местное самоуправление (муниципальное управление) представляет собой одну из форм демократии, т. е. способ формирования власти в государстве путем народного волеизъявления;

местное самоуправление — один из главных способов взаимодействия общества и власти на местном (муниципальном) уровне;

понятие «местное самоуправление» объединяет понятия «местное» и «управление», указывая на его, главным образом, управленческую сущность;

важнейшие функции местного самоуправления реализуются через специальных муниципальных органов, имея те же практические цели, что и государственное управление;

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд. М., 2005. С. 95—96.

муниципальное право регулирует отношения в сфере публичного управления, т. е. управления, осуществляемого органами управления, должностными лицами и муниципальными служащими муниципального образования. Субъекты муниципального управления используют традиционные для административного права формы, механизмы, методы и средства управления;

органы местного самоуправления обладают административной правосубъектностью, т. е. установленной законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцией. Для должностных лиц и муниципальных служащих установлен их правовой статус: традиционный набор полномочий, прав, обязанностей, запретов, ограничений и ответственности;

правовая защита физических и юридических лиц от незаконных действий органов местного самоуправления обеспечивается административным правом;

в сфере местного самоуправления доминирует традиционно понимаемые управленческие отношения;

органы местного самоуправления и государственного управления практически в каждой отрасли и сфере публичного управления тесно взаимосвязаны;

органы местного самоуправления реализуют отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться.

Таким образом, наука административного права, изучая различные аспекты проблемы управления, включает в предмет своего исследования и такой вид социального управления, как местное самоуправление. Изучение местного самоуправления — это логическое продолжение анализа более обширной темы управления в Российской Федерации, организации и сущности государственной власти, построения исполнительной власти и осуществления ее функций, а также децентрализации управления.

Финансовое право как система правовых норм, регламентирующих финансовую деятельность государства, основывается в определенных сферах и пределах на методах, используемых в системе административно-правового регулирования. Административно-правовые нормы устанавливают порядок осуществления финансовой деятельности государства, правовой режим деятельности налоговых органов, систему государственного финансового контроля, административную ответственность за совершение нарушений в финансово-правовой, бюджетной или

налоговой сферах. Современная концепция методов правового регулирования финансовых отношений включает в себя применение дозволительного, обязывающего, запрещающего, рекомендательного, поощрительного, договорного, согласительного правовых методов при юридической регламентации отношений, возникающих в процессе осуществления финансовой деятельности государства, субъектов РФ и муниципальных образований.

Метод финансового права является самостоятельным, оригинальным инструментом правового регулирования, специфика которого проявляется в его властно-имущественном характере, обусловленном особенностями предмета данной отрасли права, а также непосредственной связью с финансовой политикой государства.

Таможенное право, которое регулирует отношения в области таможенного дела, использует методы административно-правового регулирования и административные процедуры (хотя они и называются таможенными). Основной сферой правового регулирования в области таможенного дела являются отношения, возникающие в процессе: установления порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу; таможенного оформления; таможенного контроля; обжалования актов, действий (бездействия) таможенных органов и должностных лиц; установления и применения таможенных режимов; установления, введения и взимания таможенных платежей.

Административное право включает в себя, а порой и обеспечивает действие норм *экологического и земельного права*. Нормы законодательства об охране окружающей среды, санитарного законодательства, используют многие административно-правовые институты для управления в соответствующих сферах государственной деятельности (например, экологический контроль, санитарно-эпидемиологический надзор). При этом для применения норм экологического или земельного права часто требуется административно-процессуальное обеспечение, т. е. нормы административного права позволяют на практике реализовывать потенциал норм указанных отраслей права (например, применение административной ответственности за нарушения экологического законодательства, при совершении нарушений санитарного законодательства).

Трудовое право сравнивают с административным, как правило, на примере институтов государственной службы и админи-

стративного принуждения. В системе государственной службы в определенных пределах действуют нормы трудового законодательства. Такое положение устанавливается федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» содержатся рекомендации судам по применению трудового законодательства к отношениям, регулируемым нормами публичного служебного права¹. Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за нарушение трудового законодательства РФ.

Административное право и *уголовное, а также уголовно-исполнительное право* используют одинаковый метод правового регулирования — запрет, за нарушение которого наступает соответственно административная или уголовная ответственность. В уголовном праве установлена ответственность за преступления против интересов государственной и муниципальной службы, а также за нарушения правил, устанавливаемых нормами административного права (например, в области осуществления предпринимательской деятельности, против военной службы, против общественной безопасности и общественного порядка). Правоохранительная служба осуществляет свои задачи и функции как в сфере действия уголовного, так и в сфере административно-деликтного права. Управление в области исполнения уголовных наказаний основывается на традиционных характеристиках государственного управления, обеспечивающего выполнение конкретных задач уголовно-исполнительного права.

Административное право взаимодействует со многими другими отраслями как материального, так и процессуального права. Проводимые сравнительно-правовые исследования показывают наличие у многих отраслей права сходных с административным правом черт: порядка реализации правовых норм, неразрывную взаимосвязь отдельных правовых институтов, методов правового регулирования.

¹ См., например: *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

Глава 4

Наука административного права

§ 1. Наука об управлении

Наука об управлении — это систематическое учение об организации и деятельности публичного управления. Самостоятельной частью управленческой науки является система научных взглядов и представлений о правовом аспекте публичного управления. Пересечение с правовой наукой, особенно административно-правовой, допускается, когда речь идет о правовых нормах, которые придают общему предмету науки об управлении юридическую оболочку и устанавливают ее правовое содержание. Теоретические положения науки об управлении служат основой административно-правовой науки. Вместе с тем и наука административного права, выделившаяся с течением времени из структуры науки управления, заметно воздействует на последнюю. Наука об управлении, имея собственный арсенал составляющих ее предмет средств познания, учитывает также методы познания других научных дисциплин, например, науки об организации производства и техники, социологии, политологии, психологии.

В предмет науки управления входят:

- вопросы исторического развития управления;
- значение, положение и роль управления в современном государстве;
- формы и методов управления;
- установление новых целей и задач управления;
- организация управления в материальном и личностном (анализ проблем публичной службы) аспектах;
- сущность управленческих отношений;
- реформа и модернизация управления.

Наука управления включает и управленческую политику, цель которой — развитие системы управления и моделирование реформы управления, базирующиеся на критической оценке современной управленческой ситуации и выводах научных исследований.

За последние годы актуализировались следующие вопросы науки управления: реформа публичной службы (качества, необходимые занятым в публичном управлении людям, подготовка и переподготовка административного персонала, формирова-

ние руководителей), административная статистика (подготовка, принятие, практическая реализация и правовое оформление управленческих решений), методы управления (особенно координация и повышение роли политики согласования в системе управления, при принятии решений). Обсуждение этих и многих других вопросов является движущим фактором дальнейшего развития науки управления.

§ 2. Административное право как наука

Административное право как наука — это составная часть юридической науки, определяемая как система государственно-управленческих, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и эффективности, закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, принципах административного права, истории и перспективах развития, зарубежном административном праве.

Позитивно (или догматически) административно-правовая наука может быть представлена на основе конституций, обычного права, формальных законов, правовых положений, а также деятельности управленческих органов и судебной практики, в рамках которой интерпретируется позитивно действующее административное право. Российская административно-правовая наука состоит из двух основных частей: общей и особенной. Данное разделение основывается на системе ныне действующего административного права. В западноевропейских странах административно-правовая наука в современном понимании подразделяется на общую (правовые источники, сущность, значение и положение управления внутри государственной деятельности, субъекты административного права, административно-правовые основы и обязанности, организация управления, управленческие действия, административно-правовая защита) и особенную (публичная служба, полицейское, коммунальное, строительное, дорожно-транспортное, промышленное, социальное, школьное, административно-хозяйственное, финансовое и налоговое право, право защиты окружающей природной среды) части.

Предметом административно-правовой науки является исследование правоотношений в сфере государственного управления, применения норм административного права, действия административно-правовых законодательных актов, правотворчество самих органов государственного управления.

Задачами административно-правовой науки является выявление проблем административного права, сложностей в применении его норм, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование государственной управленческой деятельности.

Итоги научных изысканий (выводы, рекомендации, предложения, проекты законов, справки по улучшению управленческой деятельности и др.) способствуют повышению эффективности правоприменительной административно-правовой деятельности и укрепляют механизм административно-правового регулирования.

Теоретической основой науки административного права служат другие науки (философия, наука социального и государственного управления, общая теория государства и права, политология и социология), научные труды отечественных и зарубежных ученых. Важное значение для науки административного права имеет анализ законодательства (федерального и субъектов РФ) и административного правотворчества органов исполнительной власти (например, постановления о системе органов исполнительной власти и их структуре). Используя методы научного анализа (исторический, логический, формально-юридический, социологический, сравнительно-правовой), наука административного права способна раскрыть проблемы современного правового регулирования управленческой деятельности. Развитие этой науки немыслимо без постоянного изучения практической деятельности государственных и муниципальных органов (административной практики), без проведения социологических исследований в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и государственных служащих.

Система науки административного права обусловлена системой административного права, его структурой, совокупностью правовых институтов, подотраслей административного права, норм и логической взаимосвязью между ними. Вместе с тем система отрасли административного права характеризуется

меньшим объемом по сравнению с наукой административного права, так как последняя исследует не только правовую сторону управления, но и многие другие проблемы и отношения.

§ 3. Административно-правовая политика

Административно-правовая политика критически сравнивает позитивное административное право с установленными правовыми принципами и реальной практической управленческой ситуацией, а также преследует цель улучшения позитивного административного права. Наука административного права в определенной степени создает административное право посредством изучения и анализа управленческих действий, осуществляемых на основе закона разнообразными субъектами управления. К административно-правовой политике относится также сравнительное правоведение в области действия и применения норм административного права.

Административная политика исследует возможности создания новых моделей управления, улучшения организации управления и совершенствования управленческих действий, изменения правового режима управленческой деятельности. Цель такого исследования и вырабатываемых предложений — модернизация административного права, качественное применение его норм, а также совершенствование управленческой деятельности.

Как научная дисциплина административная политика вскрывает недостатки административного права и определяет возможные пути их устранения. Конечно, судьбу нововведений и предложений, т. е. необходимость нововведений в административном праве, решает так называемая практическая политика. Научно развиваемая административная политика создает предпосылки для осуществления рациональных политических действий в целях проведения реформы управления.

Необходимость в проведении реформы управления и административного права (или его отдельных частей), обусловленная увеличением числа стоящих перед государственным управлением задач и изменением их масштабности как в нашей стране, так и в других государствах, уже долгие годы является реальностью. Создание основ для проведения реформы управления в современном социальном и «экономическом» государстве — перспективная задача административной политики.

§ 4. История развития административно-правовой науки

Историю развития как административного права, так и административно-правовой науки можно проследить на примере исторического формирования административного права в западно-европейских государствах (Германии, Франции, Швеции), так как важнейшие положения административного права этих стран, начиная с Нового времени (1500-е гг.), эпохи абсолютизма, а затем в течение всего XIX и начала XX вв. постепенно укоренялись на российской почве. Это отражено в ряде трудов русских ученых в области государственного¹, полицейского² и административного права³ России».

Камералистика

Начало развитию науки административного права положила камералистика — наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении (так называемая старая камералистика). Корни этой старейшей науки уходят в XVI столетие. Повышенная потребность в финансах для содержания двора (государства), чиновничества и военных, а также развитие меркантильной экономической политики выступили главными причинами становления научных знаний и представлений в областях, изучаемых камералистикой.

Камеральная наука (которая считалась в ту эпоху также полицейской наукой) выработала свой инструментарий изучения управления, его структурную организацию и процесс совершенствования. Будучи политической по сути, камеральная наука учитывала также учение об экономике и о государственных финансах. На созданных теоретических основах возникла и новая наука административного права XIX столетия.

Практически до XIX в. назначением полицейской государственной деятельности считалось обеспечение «счастья граждан»,

¹ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. 8-е изд. Т. 1. СПб., 1914; Лазаревский Н. И. Русское государственное право. 3-е изд. Т. 1. СПб., 1913.

² См.: Андреевский И. Полицейское право: В 2 т. СПб., 1871; Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): Конспект лекций. 3-е изд. Пг., 1915; Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. 3-е изд. СПб., 1911; Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897.

³ См.: Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) 3-е изд. Казань, 1908.

безопасности и благосостояния. Соответственно этому с термином «полиция» идентифицировалось внутреннее управление (за исключением управления финансами). Поэтому и литература по управлению именовалась «*полицейской наукой*». Она составляла комбинацию из описаний управленческих дел (случаев, мероприятий) и изданных в связи с этим инструкций и практических указаний по осуществлению административных действий.

Административное право как правовая дисциплина и самостоятельное научное знание сформировалось в процессе 500-летнего исторического развития. «Полицейское право, наука полиции, наука права внутреннего управления, административное право — все это разные названия той отрасли юриспруденции, где речь идет о юридических нормах, регулирующих администрацию и о юридических отношениях, возникающих между государством и управляемыми единицами и союзами, при осуществлении различных культурных целей»¹.

Уместным является краткое пояснение таких понятий, как «внутреннее управление», «право внутреннего управления», «наука о полиции» и «административное право» в понимании их в XIX — начале XX вв. «Внутренним управлением» считалась основанная на законе деятельность административных органов по осуществлению государственного управления, организация административных учреждений, а также формы и способы их действий². Право внутреннего управления — это государственные нормы или законы, «определяющие характер и содержание мероприятий, применяемых в целях организации условий безопасности и благосостояния»³, т. е. в данном случае речь идет об установлении правовых границ осуществления государственного управления. «Право внутреннего управления»⁴

¹ Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): Конспект лекций. С. 15.

² Там же. С. 8.

³ Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) С. 1.

⁴ Система права внутреннего управления в соответствии с представлениями таких видных теоретиков конца XIX в., как Л. Штейн, Г. Мейер, Э. Лёнинг, состояла из следующих элементов: 1) регулирование личных отношений (учет населения, право поселения и подданства, политика населения, брачное право, иммиграция и эмиграция); 2) «меры относительно общественного здоровья» (санитарная и медицинская полиция); 3) полиция безопасности (общие меры предупреждения преступлений, «меры относительно обществ, собраний и печат-

представляло собой «полицейское право». Право внутреннего управления считалось административным правом — в узком смысле. В широком смысле под административным правом понималось совокупность норм, определяющих государственную деятельность вообще, т. е. все отрасли этой деятельности; в его систему, таким образом, входили и финансовое, и военное, и церковное, и международное право¹. Существование административного права предполагает признание принципа, что вся государственная деятельность, направленная на осуществление задач управления, должна быть основана на правовых нормах, установленных или признанных государственной властью в качестве мерила дозволенного для всех участников государственного общения»².

Главными предпосылками становления административного права явились (с учетом особенностей каждой исторической эпохи): обеспечение общественного благополучия (развитие экономики, финансов, хозяйства, управления) и защита общества от опасностей; создание аппарата управления и упорядочение управленческой деятельности; создание порядка управления, а затем «связывание» административной власти (административных действий и мероприятий) правовыми нормами; установление в законах взаимных прав и обязанностей граждан и государства, т. е. правовая регламентация взаимоотношений между государством (и его властью) и обществом (гражданами); определение правовым путем порядка рассмотрения возникающих между гражданами и властными государственными управленческими органами споров; обеспечение законности в сфере публичного управления. К. С. Бельский указывает на следующие три фактора, обусловившие возникновение и развитие административного права: 1) регламентация охраны обществен-

ти»); 4) образование; 5) полиция нравов; 6) законодательство о бедных и благотворительность; 7) управление хозяйственной жизнью (борьба со стихийными бедствиями, пожарами, водное право, страхование, пути сообщения, деньги, весы, меры, кредит, горное дело, лесоводство, охота и рыболовство, сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, торговля). См.: Шеймин Н. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права): Общая часть. СПб., 1891. С. 13—14.

¹ Там же. С. 5.

² Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): Конспект лекций. С. 8.

ного порядка; 2) регламентация государственного управления; 3) обеспечение реализации субъективных прав граждан¹.

С развитием управления в важную правовую отрасль постепенно превращалось и административное право. Оно вырабатывало свою терминологию и создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Административное право начало представляться в качестве самостоятельной юридической дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины. В процессе дальнейшего развития камералистики происходило одновременное обособление входящих в нее дисциплин. Наиболее значимым в деле формирования самостоятельной науки административного права явилось выделение из камералистики полицейского права.

Переход в XIX в. развитых европейских стран от аграрного хозяйства к индустриализации обусловил быстрое развитие и укрупнение населенных пунктов. Концентрация больших групп людей на ограниченном пространстве уменьшала их возможность самообеспечения при удовлетворении своих потребностей. Следствием этого стали глубокие социальные и экономические перемены, появление новых задач публичного управления, осуществление правовых реформ, развитие правоведения, законодательства, применения права, а также внедрение в практику государственного строительства и управления нормативных нововведений. Административное право в те годы развивалось соответственно общим тенденциям понимания и развития права, всей правовой системы и законодательства.

Полиция и полицейское право

Содержание термина «полиция» изменялось на протяжении последних пяти веков. В XV—XVII вв. термин «полиция» означал «состояние хорошего порядка в обществе». В этом смысле данное понятие употреблялось в положениях об имперской полиции в Германии от 1530, 1548 и 1577 гг., а также в многочисленных положениях о территориальных (земельных) полициях. Иными словами, в Средние века этим термином обозначались действия и предписания (приказы, указы) князей (полицейская деятельность). К полиции относилось все внутреннее государ-

¹ См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 10.

ственное управление. При этом все было подчинено прямому усмотрению князя и его воле; он мог использовать все имеющиеся в его распоряжении средства.

Очевидно, отсутствие деления права на частное и публичное явилось причиной «безграничных» компетенции и полномочий полиции в рамках обеспечения правового порядка в целом, а также в регулировании экономических связей и хозяйственных отношений, сбора пошлин, в определении мер, весов, цен, движения продовольственных товаров. Полиция выносила предписания относительно выполнения профессиональных обязанностей служащими, осуществления религиозных обрядов, соблюдения обычаев, заключения договоров, вопросов наследственного права и т. д.

Система полиции того периода, критически проанализированная учеными более поздней исторической эпохи, была названа *полицейским государством*, характерные признаки которого были выделены только в связи с открытыми в XIX столетии новыми чертами и особенностями государства; государственно-полицейская система теперь стала означать осуществление государственной власти внутри страны в отсутствие конституции, парламентского законодательства, разделения властей, без учета гражданских прав и свобод и без учреждения судебно-правовой защиты¹.

Термином «полиция» в ту эпоху обозначалось также так называемое всеобщее общественное благосостояние. Первые попытки уточнения всеобъемлющего понятия «полиция» в смысле, с одной стороны, изменения его внутреннего содержания и ограничения сферы использования властных принудительных мероприятий со стороны князей, а с другой — усиления акцента на решение в рамках полицейской деятельности задач только по защите от опасности, были сделаны в трудах И. Ш. Пюттера

¹ Термин «полиция», существовавший в теории два-три века назад, практически невозможно сравнивать с современным определением полиции и действующим полицейским правом, выступающим в качестве самостоятельной части административного права (его особенной части). В эпоху абсолютизма полиция и полицейская деятельность рассматривались как один из главных конституционно-правовых вопросов. Едва ли возможно адекватно раскрыть понятие «полиция» той эпохи, учитывая современное конституционное (государственное) право, и уже поэтому сегодняшнее понимание полиции и ее трактовка в предыдущие столетия совершенно не совпадают.

(1725—1807), а также в тексте абз. 17 § 10 (II) Прусского общего земельного права (1794 г.).

Эта ярко выраженная тенденция была подтверждена также в известном «Кройцберг-решении» («Kreuzberg-Urteil») Высшего административного суда Пруссии от 14 июня 1882 г., который окончательно установил, что главной задачей полиции должна стать защита общества от опасностей, обеспечение общественной безопасности и порядка. Таким образом, обеспечение и поддержка всеобщего благосостояния населения отныне перестает быть задачей полиции.

Это решение Высшего административного суда 1882 г., сыгравшее ключевую роль в пересмотре задач полиции, следует рассматривать в контексте развития термина «полиция» в западно-европейских странах. Действительно, в Пруссии коренное изменение в понимании сущности и деятельности полиции произошло не по воле законодателя, а в результате принятия судом решения. В «Кройцберг-решении» объявляется недействительным и незаконным изданное полицейское распоряжение, которое ограничивало высоту новой застройки земельных участков, с тем чтобы не препятствовать обзору исторического военного памятника Победы, сооруженного в Берлине на возвышенности Кройцберг. Высший административный суд Пруссии усмотрел в запрете на строительство действие, на совершение которого полиция не имела компетенции. Суд ограничил задачи полиции защитой безопасности и порядка. С этого времени государственно-полицейское понимание термина «полиция» окончательно прекратило существование. Решением суда ограничивалось право полицейской исполнительной власти на издание общих административных актов без разрешения на то закона и в нарушение законодательных положений. Таким образом, важным практическим результатом данного решения административного суда стало принципиальное положение, согласно которому полиция не имеет права применять при исполнении своих задач и функций меры, направленные против свободы и собственности граждан, в отсутствие специальных законодательных основ для такого рода действий.

В середине XIX в. нормы полицейского права должны были обеспечивать общественную безопасность, порядок и борьбу с правонарушениями. Примером такого подхода к полицейскому праву является законодательная деятельность в некоторых европейских странах. Например, в южно-германских

государствах (в отличие от Пруссии) существенную роль при переходе к государственно-правовому понятию полиции в XIX в. играло законодательство. В таких государствах, как — Бавария (в 1861 г.), Баден (в 1863 г.) и Вюрттемберг (в 1871 г.), были изданы так называемые уголовные кодексы полиции, устанавливавшие частью уголовно-наказуемые запреты, частью полномочия по изданию распоряжений, в которых могли предусматриваться предписания о запретах или полномочия по принятию мер в каждом конкретном случае. В русской литературе также отмечается, что полицейская деятельность долгое время обозначала все формы, «в которые выливается вторжение правительства в частную или общественную жизнь»¹. Только с XIX в. полицией стали называть правительственную деятельность, направленную на создание общих условий безопасности, которое отдельное лицо не в состоянии обеспечить себе собственными силами.

В эпоху конституционализма (конституционного государства или конституционных форм правления) сущность полиции определялась в собственном, «материальном», смысле как функция публичного управления по защите общественной безопасности и порядка и ликвидации возникающих опасных ситуаций. Это понимание осталось практически неизменным до настоящего времени. Таким образом, и сегодня полиция в материальном смысле — это государственная деятельность, направленная на защиту общества в целом и каждого гражданина в отдельности от опасностей, которые угрожают безопасности и общественному порядку. Однако если выполнение этой задачи сопряжено с воздействием на общество, с ограничением прав и свобод граждан, применением мер принуждения, то необходимо специальное разрешение таких действий самим законом. К полиции в формальном смысле относятся все государственные задачи, для выполнения которых устанавливается компетенция полицейских органов (например, преследование преступников, расследование уголовных дел).

История развития полиции России начиная с начала XVIII в. также весьма примечательна. На протяжении нескольких столетий роль, функции и организация полиции в России изменялись, однако неизменной оставалась принадлежность этого го-

¹ *Белявский Н. Н.* Полицейское право (Административное право): Конспект лекций: 3-е изд. Пг., 1915. С. 18.

сударственно-правового института как важнейшего инструмента государственного управления к государственной структуре¹. Полицейская деятельность осуществлялась в двух основных формах, соответственно, выделялись два вида полиции²:

1) административная полиция, целью которой являлось предупреждение опасностей и устранение препятствий, угрожающих отдельным отраслям деятельности. В этом смысле выделялась дорожная, фабричная, лесная и др. полиция;

2) полиция безопасности, целью которой являлось предупреждение опасностей, которые могут угрожать государству в целом, т. е. это полиция в собственном смысле слова, имеющая специальную организацию и обособленную от других ветвей управления.

Полиция как учреждение возникла впервые в 1718 г., когда в Петербурге была установлена должность генерал-полицеймейстера и определены его обязанности, заключавшиеся в обеспечении безопасности и решении задач благоустройства³. На следующий год законодатель впервые использовал термин «земская полиция». Следующим шагом в построении русской системы полицейских учреждений стало принятие в 1721 г. регламента и устава главного магистрата, в котором впервые определяется понятие «полиция», сущностью которого является: 1) полиция является городским учреждением, задачи которого — обеспечение безопасности и благоустройства; 2) полиция подчинялась органам государственного управления; 3) задачи полиции были определены так широко, что они характеризова-

¹ См. об истории полиции в России: *Андреевский И. Е.* Полицейское право: В 2 т. 2-е изд. СПб., 1874—1876; *Ивановский В. В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления); *История полиции дореволюционной России // Сб. док. и материалов по истории государства и права / Сост. В. М. Курицын, Р. С. Мулукаев, В. П. Коряков.* М., 1981; *Мулукаев Р. С.* Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964; *Сизиков М. И.* Политический режим и полиция в России в 40—60 гг. 18 в. // *Правовые идеи и гос. учреждения (ист. -юрид. исслед.)*. Свердловск, 1980. С. 41—57; *Сизиков М. И., Борисов А. В., Скрипичев А. Е.* История полиции России (1718—1917 гг.). М., 1992; *Сизиков М. И.* Полицейская реформа Петра Первого // *Правоведение*. 1992. № 2. С. 88—96; *Он же.* Полиция Российской империи в середине 18 в. // *Государство и право*. 1993. № 11. С. 120—131.

² См.: *Белявский Н. Н.* Полицейское право (Административное право): Конспект лекций. С. 13.

³ См.: *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 21.

ли практически все сферы правления (управления), под которыми в то время понимались взятые вместе суд, управление и «благоустройство».

В период 1721—1775 гг. взгляды на полицию как на учреждение, так и на решаемые ею задачи, изменялись. В итоге полиция заняла несоответствующее ей положение и присвоила даже законодательные функции, так как издавала общеобязательные уставы. Такое положение не могло продолжаться долго. Более того, в 1766 г. правительство стало различать юстицию, администрацию и полицию. Законодатель хотел четко разграничить судебную и административную сферы, выделяя из последней полицейские учреждения. Полицейские задачи стали выполнять приказы общественного призрения, земские суды, обер-полицеймейстеры, городничий, коменданты, старосты и сотские. При этом общее губернское правление было сосредоточено в руках губернаторов, над которыми стояли главнокомандующие (наместники или генерал-губернаторы).

Важнейшим специально полицейским органом стал земский суд, которому подчинялась уездная полиция. Этот суд был подчинен губернскому правлению и состоял из капитан-исправника и двух-трех выборных заседателей от сословий. Главной его задачей являлось обеспечение «благочиния, добронравия и порядка».

В 1782 г. были изданы Устав «благочиния или полицейский», а также «Наказ управы благочиния», в которых устанавливалась организация городской полиции и формулировались многочисленные полицейские обязанности и функции. По указанному Уставу, в каждом городе была образована управа благочиния (полицейская управа), которая состояла из городничего, двух приставов, двух ратманов и стряпчего. Полицейская управа должна была обеспечивать благочиние, добронравие, порядок; она принуждала к исполнению законов, приводила в исполнение административные и судебные решения, следила за городским благоустройством, предупреждала и пресекала преступления и проступки, проводила следствие. В 1787 и 1797 гг. была организована сельская полиция. Таким образом, в 1797 г. на новых условиях была организована в казенных и удельных селениях *городская, земская и сельская полиция*.

В 1810 г. было создано *министерство полиции*. На полицию возлагалось: 1) обеспечение внутренней безопасности; 2) надзор и исполнение законов всеми министерствами; 3) попечение

о благоустройстве; 4) проведения следствия; 5) рассмотрение дел («полицейский суд») о нарушении полицейских предписаний, а также по делам о малозначительных преступлениях. Такое выделение полиции в особое, самостоятельное министерство показало и отрицательные стороны, так как администрация оказалась оторванной от полиции; более того, в некоторых делах она даже подчинялась полиции. В 1819 г. правительство упразднило министерство полиции, причем большая часть компетенции упраздненного министерства была передана министерству внутренних дел, а другие полицейские полномочия — остальным министерствам. Полиция перестала быть самостоятельным учреждением, так как полностью «растворилась» в администрации.

Существенная реформа губернской полиции была произведена в 1864 г. Положением о земских учреждениях, которое в значительной степени уменьшило задачи полиции в области благоустройства. В 1880 г. была создана жандармская полиция. В 1883 г. права и обязанности по управлению корпусом жандармов были распределены между министром внутренних дел и одним из его заместителей.

Все указанные постановления о городской, уездной, губернской и военной полиции во второй четверти XIX в. были дополнены еще несколькими узаконениями, касающимися права гражданской администрации и полиции призывать к содействию войска и условий применения полицией огнестрельного оружия. В 1860 г. была установлена должность судебных следователей. С этого момента можно говорить и о новом соотношении между полицией и юстицией; от полиции отпала вся следственная часть, но было оставлено только производство дознания. Судебными уставами от 20 ноября 1864 г. полиция лишилась так называемой судебной компетенции; была создана судебная полиция, включавшая в себя прокурорский надзор и судебных приставов.

В XIX в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых Р. Фон Моля и Л. Штейна. Система управления либерального правового государства характеризуется разделением властей, сокращением задач государства (и вместе с этим задач управления), «связыванием» законом административной власти правителей и установлением субъективных правовых позиций каждого индивида по отношению к государст-

венной власти. Таким образом, с образованием государственно-правового порядка и новых общественных отношений началось формирование предпосылок для создания науки административного права. Сначала эта наука называлась *государственно-правовой наукой* (наукой государственного права), что показывало ее взаимосвязь как с государственным правом, так и с публичным правом.

Административное право отделилось от науки государственного права в качестве самостоятельной части дисциплины публичного права в результате длительного и противоречивого процесса развития. Предпосылкой выделения нового административного права послужило появление уже в XVII—XVIII вв. новой кадровой профессиональной категории, т. е. чиновников. В те времена сильной центральной государственной власти требовался корпус профессиональных администраторов, который послушно и качественно исполнял бы свои задачи. Возникновение чиновничества с их верностью закону, беспристрастностью и деловитостью являлось важным условием формирования буржуазного правового государства. В XIX в. произошло дальнейшее укрепление бюрократии, необходимой для выполнения зарождавшегося в то время «управленческого государства».

С превращением тоталитарного «полицейского государства» в буржуазное правовое государство и благодаря идеям Просвещения и Великой французской революции возник новый взгляд на административное право: управление должно основываться на законе; оно осуществляется при неслыханном учете прав и обязанностей граждан по отношению к государству и его органам; административные положения уже не могут произвольно изменяться, как это было ранее.

Буржуазное правовое государство, проводя разделение властей и признавая защищенную законом свободу индивида, обеспечило принципиальные условия развития систематической административно-правовой науки. Так как теперь имела место определенная регламентация полномочий и компетенции государственных органов и были определены публично-правовые отношения между государством и гражданами, то появлялась надежда на реальное юридическое установление и систематизацию административного строительства и управленческих действий.

*Административно-правовая наука
в конце XVIII — начале XIX в.*

В конце XVIII в. и почти на всем протяжении XIX в. появилось множество интересных работ, посвященных вопросам управления. Французские ученые как бы подхватили эстафету камералистов, а труды по управлению писали администраторы, политики, журналисты, преподаватели университетов. Наиболее известными авторами были, например: Ж. Пеше («О полиции и муниципалитетах», 1789 г.), Ч.-Ж. Боннен («Принципы государственного управления», 1812 г.), Ж. Имберт («Административные нравы», 1825 г.), А. Вивьен («Очерки об администрации», 1845 г.), А. Шардон («Административная власть», 1912 г.). В этих и других работах преобладало представление о таком управлении, которое регламентировано законом, т. е. правовые представления об администрации возобладали над прочими. Административное право «одержало победу» над наукой управления. Вместе с тем наука государственного управления заняла определенное место в общей теории административного права.

Новые социально-экономические условия, сложившиеся после поражения революционного движения в Германии 1848—1849 гг., существенным образом отразились на формировании важнейших научных представлений о сущности управления, его целях, задачах и организации управленческой деятельности в середине XIX столетия. В то время выдвигались требования по развитию догматики публичного права и его реализации на практике, а также по разделению государственного и административного права. Особо подчеркивал это требование К. фон Гербер, утверждавший, что административно-правовые предписания не должны служить простым приложением к государственному праву.

Параллельно развитию государственного права развивалась и область административного права. Укреплению мысли о необходимости тщательной научной разработки принципов административных действий содействовало то, что понятие правового государства было ограничено в соответствии с требованием подвести административную деятельность под власть закона. Такое ограничение понятия правового государства появилось, например, в вышедшей в 1864 г. монографии О. Бэра «Правовое государство». По его мнению, правовое государство может быть достигнуто только тогда, когда публичное право будет установлено законом, а управление подчинено судопроизводству.

К. фон Гербер под отношением между государством и гражданином понимал правоотношение, в рамках которого должны гарантироваться соблюдение публичных прав и обеспечение правовой защиты. Он попытался распространить действие правовых норм на область управленческой деятельности, осуществляемой различными субъектами. Развитие этой теории продолжил О. Майер, который первым высказал идею об объединении земельного (т. е. разрозненного по отдельным землям) административного права в общее немецкое административное право. О. фон Сарвей развил эту идею и составил общее учение административного права, собрав воедино из всех германских земель главные административно-правовые положения. Ученый подчеркивал, что «административная юстиция является предпосылкой административного права», а административное право в узком смысле невозможно представить без судопроизводства.

Таким образом, О. Майер в 1862 г. и О. фон Сарвей в 1884 г., являясь представителями так называемого юридического метода в исследовании административно-правовых вопросов, сделали попытку сформулировать общие административно-правовые принципы.

Внутри административно-правовой науки в те годы конкурировали между собой два направления развития административного права.

1. Представители *государственно-правового, т. е. политического, направления* (научно-государственного метода), используя в методическом плане достижения полицейской науки, пытались привнести в сферу науки государственного права управленческие категории, т. е. материю, составляющую предмет управления. Целью подобного подхода в развитии науки административного права являлось полное описание реального функционирования управления в различных областях государственной деятельности. Правовые нормы, регулирующие соответствующие области управленческой деятельности, были сгруппированы в зависимости от предмета и целей управления и относительно этого получали научное объяснение. Таким образом, *научно-государственный метод* основывался на достижениях науки управления и состоял в необходимости ее дальнейшего строительства. Данный метод исходил из анализа отдельных отраслей управления и объяснял относящиеся к ним правовые установления, не создавая при этом внутренне-

го единства административного права и соответственно не представляя его в качестве разнообразного позитивного правового материала, требующего систематизации и кодификации.

2. *Научно-правовой (юридический) метод* распространялся на сферу исследования административно-правовых вопросов. При этом использовались достижения сравнительно-правового подхода. Юридический метод был направлен на создание административного права путем выявления присущих ему собственных правовых институтов, он способствовал всестороннему познанию административной жизни и на этой основе приданию ей правового порядка. В итоге были разработаны понятия «система» и «общее учение» административного права, которые, в свою очередь, обосновывали самостоятельность правовой дисциплины и обеспечивали ее дальнейшее развитие.

Немногим позже в западноевропейских странах была создана система *административных судов*, в которых можно было обжаловать решения (действия, мероприятия) административной власти. Возникновение административных судов преследовало цель создания повышенной правовой защиты граждан от произвола государственной администрации. В странах Западной Европы начиная с середины XIX в. учреждались административные суды или квазисудебные органы; в Швеции, например, административные суды были созданы в 1909 г.

В эти же годы продолжало быстрое развитие *муниципальное самоуправление*. Значение его было велико, так как оно непосредственно затрагивало интересы граждан, проживающих в определенной местности (например, в городах). В отличие от государственного муниципальный (коммунальный) уровень управления, основывающийся на местных управленческих органах в городах и сельской местности, был сильнее связан с учреждениями социального благосостояния, т. е. социальная управленческая деятельность местных органов была заметной и приносила реальные результаты. С повышением социально-экономического уровня развития муниципальное самоуправление становилось все более обширным и дифференцированным. На местном уровне предпринимались также попытки создать гарантии соблюдения законности с помощью такого правового средства, как выступление в суде против административной власти и обжалование ее решения.

Административные суды (административная юстиция)

Административные учреждения, полицейские органы и другие субъекты публичной власти могут применять в отношении частных лиц меры административного принуждения, которые могут порой существенно ограничивать права и свободы граждан. Поэтому в случае нарушения своих прав и свобод гражданин должен иметь возможность использования их эффективной правовой защиты. Важнейшим правовым институтом, позволяющим восстановить нарушенное субъективное право, является *административная юстиция*, историческое развитие которой происходило параллельно изменяющимся представлениям о государстве, его функциях и роли в обществе¹.

По мнению немецкого ученого Г. Аншютца, «административная юстиция есть применение административного права в интересах разрешения споров посредством особых, не принадлежащих к судебной корпорации, но организованных по образцу общих судов, органов управления (административных судов) и по правилам процесса, подобным тем, которые приняты в общих судах (административный процесс по спорным делам)»².

Истоки административного правосудия находятся в начале XIX столетия, а отчасти в раннем Новом времени. Произошедшее в течение XIX в. кардинальное отделение публичного права от частного привело, с одной стороны, к ограничению компетенции (подсудности) обычных судов, а с другой — к возникновению административной юстиции, т. е. учреждению органов самоконтроля за управлением. К включенной в систему управления административной юстиции у граждан сохранялось определенное недоверие. На этом фоне особенно заметна тенденция создания именно судебной защиты от неправомерных действий со стороны органов управления.

В развернувшейся в XIX в. дискуссии о введении судебного контроля за управлением в центре внимания стояли два вопроса, которые имеют важное значение и для понимания административного правосудия настоящего времени. Первый вопрос:

¹ О становлении административной юстиции см.: *Лемайер К.* Административная юстиция (Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство). СПб., 1905. См. также: *Гаген В. А.* Административная юстиция. Ростов н/Д, 1916; *Кун-леваский Н.* Административная юстиция в Западной Европе.

² *Аншютц Г.* Юстиция и администрация. СПб., 1907. С. 22.

судебный контроль за управлением должен осуществляться обычными судами или специально созданными административными судами? В то время как О. Бэр говорил о необходимости рассмотрения этих дел обычными судами, Р. Гнайст настоятельно рекомендовал учреждать самостоятельные административные суды¹. Уже в процессе упомянутых реформ в Бадене и Пруссии было принято решение в пользу выделения специального административно-правового судопроизводства, которое сначала распространялось на институционную сферу — область личной и деловой независимости — как это сегодня понимается, относительно высшей инстанции, т. е. по отношению к Высшему административному суду. К нему относились также допустимость судебного порядка в соответствии с эnumerативным принципом (принцип дозволения выборочного обжалования административных актов в административный суд; речь идет об ограниченной подсудности административного суда, т. е. в законе устанавливается конкретный перечень споров, подсудных административному суду), который практиковался и в Ваймерской Республике. Установление права на обращение в административный суд посредством фиксации в законе генеральной оговорки — основного условия, которая давала возможность обжалования в административном суде любого административного акта, было осуществлено в Германии только после Второй мировой войны.

Второй вопрос был связан с целью административного судопроизводства: оно служит субъективной защите прав отдельных субъектов или обеспечению объективного правопорядка? Например, южно-германская система была рассчитана на защиту субъективных публичных прав граждан, а административное судопроизводство в соответствии с прусской концепцией служило в первую очередь средством соблюдения ненарушимости (нерушимости) объективного правового порядка; субъективная защита прав была, напротив, второстепенной. Только с вступлением в силу Основного закона Германии от 1949 г. окончательно одержала верх идея индивидуальной правовой защиты, что, конечно, не означает, что сегодня административное судопроизводство

¹ См.: *Gneist R.* Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. Berlin, 1879. S. 233 ff; *Idem.* Bericht auf dem zwölften deutschen Juristentag // Verhandlungen des zwölften deutschen Juristentags (1875). Bd. 3. S. 221—241.

производство не служит обеспечению объективного правового порядка.

В осуществляемой государством административной деятельности расширялась сфера правового пространства для граждан и одновременно сужались границы для проведения полицейских мероприятий, решения «типично полицейских» задач и реализации управленческих функций. Параллельно получила развитие юрисдикция учреждаемых административных судов.

Первым административным судом Пруссии стал образованный в 1863 г. суд в г. Баден. В Пруссии была создана трехзвенная административно-судебная юстиция, состоящая из районного, окружного и высшего административных судов. Особая заслуга в развитии административного права и углублении его теоретических основ принадлежит Высшему административному суду, решения которого составляли платформу для дальнейшего становления административной юстиции.

В России не существовало формально организованной и целостной системы административной юстиции¹. Однако ее организация строилась по французскому образцу. Роль высшего административного суда играл Первый департамент Правительствующего сената. Он разрешал: 1) жалобы частных лиц и общественных учреждений на действия администрации; 2) недоразумения и затруднения, возникающие в разных правительственных и общественных учреждениях. На местах административная юстиция дореволюционной России была представлена такими учреждениями, как: губернские присутствия по городским и земским делам (обсуждение правильности и законности распоряжений городских и земских учреждений); губернские присутствия по воинской повинности (разрешение жалоб на соответствующие уездные присутствия); губернские акцизные управления; другие органы специальной администрации. Функции административной юстиции были закреплены в компетенции большинства административных учреждений, начиная с уездных и городских полицейских управлений и заканчивая Комитетом министров и Государственным советом.

Среди способов обеспечения законности управления институт административной юстиции занимал в России почетное место. Обжалование незаконных действий органов власти и учре-

¹ См., например: *Правилова Е. А.* Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. — октябрь 1917 г.). СПб., 2000.

ждений (административный иск) имел для населения особое значение только потому, что «составлял право, которому соответствует обязанность специального учреждения рассмотреть такой иск»¹. Если выяснялось, что жалоба является обоснованной, то отменялось незаконное административное решение.

Таким образом, с появлением теории разделения властей, установлением конституционных форм правления, созданием административных судов, провозглашением в законах взаимных прав государства и граждан сужение понятий «полиция» и «полицейская деятельность» послужило основой, рождения нового административного права, регламентирующего управленческие отношения в многочисленных государственных сферах.

Полицейское право с этого момента начинает свою новую историю, но оно отнюдь не исчезает. И сегодня в западно-европейских университетах читаются лекции по полицейскому праву, но уже как важной составной части особенного административного права.

Административное право конца XIX — начала XX века

В переломную эпоху конца XIX — начала XX в. наука административного права постепенно превращалась в самостоятельную дисциплину. О. Майер, невзирая на значительное преимущество Франции в развитии науки о бюджете (финансах, штатах), попытался ускорить темпы развития административно-правовой науки в Германии. Этот ученый продолжительное время существенно влиял на развитие германской административно-правовой науки. Можно сказать, что на его идеях произошло становление в XX в. современной административно-правовой науки.

О. Майер изложил свое видение принципа правовой государственности в вышедшем впервые в 1895 г. произведении «Германское административное право». Исходя из принципа разделения властей, ученый прежде всего разделял государственную деятельность в области законодательства, юстиции и управления. Ученый исходил из того, что необходимой основой административного права является конституционное государство, т. е. такое, в котором народное представительство при осуществ-

¹ *Правилова Е. А.* Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. — октябрь 1917 г.). СПб., 2000. С. 47.

лении государственной власти участвует в законотворчестве. При этом над всякой государственной деятельностью должен стоять закон; требование установить власть закона над управлением нашло выражение в термине «правовое государство».

О. Майер определил понятие «управление» как «деятельность государства по осуществлению своих целей в рамках установленного правопорядка». Чтобы соответствовать принципам правового государства, управление в нем должно быть связано правовыми принципами, создание которых обеспечивает, в свою очередь, конституционное право». В качестве дополнения к общим принципам права О. Майер выделил *властный акт*, регулирующий в каждом случае совершения управленческого действия отношения и подлежащий судебному контролю. Сформулированные им понятия *субъективного публичного права*, *публичной собственности* и *публичного предприятия* — весьма заметный вклад в теорию административно-правовой науки.

*Основные достижения науки
административного права в XX в.*

В течение первых десятилетий XX в. большой вклад в усовершенствование германского административного права был внесен такими учеными, как К. Корманн, Ф. Фляйнер, Ю. Хачек, А. Меркл, Р. Тома и В. Еллинек. Под влиянием идей и положений германского административного права развивалась административно-правовая наука и в других европейских странах.

Основными *достижениями* науки административного права последних 70—80 лет являются: 1) возрастание государственного вмешательства (государственного регулирования) в экономику, особенно в такие сферы, как градостроительство, благоустройство территории, защита окружающей природной среды; 2) внутренние преобразования административного законодательства; 3) развитие судебной практики по административным делам; 4) разработка правовых проблем процесса публичного управления; 5) защита прав и свобод граждан от действий и решений государственного управления (административное судопроизводство); 6) установление законодательных основ публичной службы, профессиональных чиновников; 7) повышение качества нормативного регулирования административного договора и усиление его роли в управленческой практике; 8) новая структура административного права, которая видоиз-

менялась под воздействием нового административного законодательства.

Современное развитие науки административного права базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). Поэтому совершенствование административного права идет путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и улучшения административных процедур. Упомянутый ранее принцип «преимущества закона» (принцип законности или оговорки закона) — основополагающий для административного права, в сфере совершения административных действий все более распространяет свое действие на правовые области. Органы управления, осуществляя нормотворческую деятельность, обязаны в первую очередь руководствоваться действующим в конкретной сфере законом, т. е. эти управленческие действия должны быть разрешены законодателем.

Другой важной тенденцией, которая развивается в последние годы особенно заметно, является постепенное вытеснение учения об особом властном отношении из административного права и замена его правоотношением между субъектами, урегулированным правовыми нормами и направленным на обеспечение правопорядка, безопасности общества и благосостояния граждан. Таким образом, акцент делается не на анализе имеющихся у органов управления властных полномочий, а на правильном, целесообразном, эффективном и законном их использовании.

*История развития российской науки
административного права*

Наука административного права как в царской России, так и после революций 1917 г. включала многие из сохранившихся до нашего времени административно-правовых институтов, такие, как управленческое право, полицейское право, охрана общественного порядка, принуждение, акт управления, государственная служба. Поэтому опыт дореволюционной России применим и сегодня. Ю. Крижанич и И. Посошков, одни из первых русских полицейстов, были сторонниками принудительного государственного вмешательства во все области народной жизни.

Н. Рождественский в 1840 г. издал большой труд «Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам», который был подготовлен под явным воздействием идей Р. фон Моля.

В 1856 г. И. Платонов выпустил книгу под названием «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном», в которой попытался критически проанализировать уже сделанное в области полицейского права. Заметный след в развитии русского административного права оставили Н. Бунге и А. Антонович, которые подошли к рассмотрению вопросов с позиции экономики; они хотели представить науку о государственном благоустройстве как науку точную, использующую эмпирические методы. В 1871 г. вышла книга И. Андреевского «Полицейское право», развивавшая идеи Р. фон Моля применительно к российским историческим условиям.

Аналогично странам Западной Европы наука российского административного права развивалась как наука полицейского права (наука о полиции), и ее зарождение относится к началу XIX в. В развитие российского полицейского права внесли заметный вклад многие исследователи: И. Е. Андреевский, Н. Н. Белявский, Э. Берендтс, П. Гуляев, В. Дерюжинский, В. В. Ивановский, В. Н. Лешков, А. С. Окольский, М. К. Палибин, И. Т. Тарасов, И. Шеймин, М. М. Шпилевский. На становление полицейского права значительное влияние оказало также развитие полиции и полицейских учреждений.

Полицейское право как наука изучало полицейское законодательство, т. е. представляло его систематизирование, выявляя обстоятельства и причины, обусловившие появление полицейских законов и положений. Относительно сущности науки полицейского права среди русских и зарубежных полицейстов единства не наблюдалось: одни называли ее наукой полиции (Р. фон Моль); другие именовали ее полицейским правом (Г. фон Берг, И. Е. Андреевский); французские юристы дали ей название административного права; Л. Штейн говорил о науке внутреннего управления. Объект науки полиции также был спорным: одни включали в него финансовое и военное управление, другие — все внутреннее управление государства, кроме финансового, военного, судебного и дипломатического.

Что касается определения науки о полиции, то в литературе начала XX в. насчитывалось более 100 формулировок. Опреде-

ление науки полицейского права предварялось выявлением сущности термина «полицейская деятельность», под которой в узком смысле понималась деятельность государства, осуществляемая правительством, состоящая в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ и направленная на обеспечение условий безопасности и благосостояния, а также обеспечивающая такие условия. Весьма интересное определение науки полицейского права мы находим у И. Т. Тарасова, который относил к ней науку о правовых нормах, определяющих полицейскую деятельность государства. По его мнению, эта наука исследует правоотношения, возникающие из государственной деятельности, а также ее задачи, формы и границы. Положительным полицейским правом, по И. Т. Тарасову, называется совокупность постановлений и норм, определяющих полицейскую деятельность в государстве.

Одним их важнейших источников науки полицейского права в России являлась практика формирования и деятельности полицейских учреждений. В середине XVIII в. наряду с сугубо правоохранительными функциями полиция исполняла и общеадминистративные полномочия. В общую компетенцию российской полиции в XVIII в. включались следующие задачи: борьба с преступностью и неповиновением населения; дознание; сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат; борьба с нищенством; перепись городского населения; паспортное дело; обеспечение безопасности движения по улицам; надзор за противопожарной безопасностью; контроль за торговлей; надзор за ценами на рынке; благоустройство городов (замощение улиц, площадей, рынков, ремонт дорог и мостов, очистка рек, укрепление и благоустройство берегов, посадка деревьев); строительство и его полицейская регламентация; участие в проведении религиозной политики.

Таким образом, как в Российской империи, так и в западноевропейских странах под термином «полиция» в XVIII в. понимали многообразную деятельность полицейских учреждений, направленную на обеспечение не только общественного порядка и безопасности населения, но и благосостояния общества, а также осуществление функций так называемого внутреннего управления.

Российское полицейское право как учебный курс на рубеже XIX—XX вв. включало следующие составные части: 1) понятие и содержание науки полицейского права; источники действующей

шего полицейского законодательства; меры полицейского принуждения; 2) деятельность полиции безопасности (в области предупреждения и пресечения преступлений; наблюдения за печатью; предупреждения и пресечения опасностей, не зависящих от человека; реализации строительной полиции и т. д.); 3) деятельность полиции благосостояния (в области образования; обеспечения материального благосостояния; содействия развитию сельского хозяйства и торговой промышленности).

Административное право конца XIX — начала XX в., понимаемое в широком смысле, представляло собой учение о всей совокупности юридических норм, определяющих деятельность административных органов (т. е. из предмета исследования исключались нормы о государственном устройстве, судебной деятельности и судоустройстве). Следовательно, в систему этой науки входили: военное управление, международное, финансовое, церковное и внутреннее управление. Однако центральным в системе науки административного права оставался вопрос об организации административных установлений (учреждений) в сфере внутреннего управления (их природа, формы устройства, отношения). Другим важным вопросом являлась деятельность административных учреждений по формальному применению административно-правовых норм (формы управления). И наконец, наука административного права включала административную юстицию как особую форму разрешения коллизий (споров), возникающих в процессе административной деятельности. В совокупности три указанных вопроса составляют Общую часть науки административного права.

Материальная, или особенная, часть науки административного права — это нормы, которые определяют задачи деятельности административных учреждений, а также способы и средства их осуществления. Сюда входили учения: 1) о полиции безопасности; 2) о народном здоровье; 3) о духовном развитии; 4) об экономическом благосостоянии.

В начале советского периода (после 1917 г.) наука административного права стала формироваться по мере возникновения советского государственного управления и административного права как отрасли права, регулирующей управленческие отношения. Однако это развитие было противоречивым. В первые годы советской власти административное право преподавали профессора, которые работали в российских университетах еще

до революции. Среди них можно назвать А. Ф. Евтихьева, А. И. Елистратова, В. Л. Кобалевского.

В 1936 г. в Германии была опубликована большая статья известного русского ученого-административиста Н. Карадже-Искрова «Административное право в Советском Союзе (России) с 1917 г.», в которой автор выделил четыре этапа развития административного права.

1. Первый период (примерно до середины 1918 г.) характеризуется ликвидацией сословий, гражданских и военных чинов, национализацией большей части национального хозяйства, уничтожением частной собственности на землю, монополизацией банков. В этот период государственная власть была чрезвычайно децентрализована. Децентрализация вводилась даже в армии, когда вся власть в армии была передана солдатским Советам. Только Декретом от 22 апреля 1918 г. эта система в армии была ликвидирована и введена, как и прежде, система назначений командиров.

2. Второй период (середина 1918 — начало 1921 г.) — эпоха так называемого военного коммунизма, когда важнейшие отрасли экономики были сосредоточены (централизованы) в руках государства. Наивысшей точки развития эти процессы достигли в преддверии новой экономической политики. Таким образом, характерная для первого периода децентрализация сменилась централизацией государственной власти.

3. Во время третьего периода с введением новой экономической политики в начале 1921 г. были декларированы новые принципы организации управления. Государство хотело руководить лишь важнейшими отраслями промышленности. Остальное планировалось предоставить в частные руки и развивать на условиях частной инициативы. Поэтому объем государственного управления заметно уменьшился. В случаях незаконной экспроприации дела должны были рассматриваться обычными судами, и государство брало на себя ответственность за незаконные акты своих чиновников.

Чтобы укрепить законность управления, была создана прокуратура, которая имела большие полномочия в сфере надзора за законностью совершения управленческих действий, а также вид административного судопроизводства (судебного контроля) для споров, которые возникали из пользования землей. В этот период, который продлился почти до конца 1928 г., было сделано много попыток кодифицировать административное право.

Однако в тех республиках, где эти попытки имели место, они не завершились успехом.

4. С первыми пятилетками (с 1 октября 1928 г.) начался четвертый период развития советского административного права (до 1936 г.), охарактеризованный стремительным оттеснением частного хозяйства и его заменой государственным хозяйством и колхозами (совхозами). Эти нововведения повлекли и соответствующие изменения в советском законодательстве. Можно здесь вспомнить о введении паспортов.

В начале 1930-х гг. разработка проблем науки административного права практически прекратилась. В те годы была весьма популярной идея отмирания права «в период строительства социализма».

Заметим, что с принятием в 1936 г. Конституции СССР начался новый этап развития науки административного права. Основной закон установил систему органов управления как особую группу органов Советского государства, закрепил подзаконный характер исполнительно-распорядительной деятельности этих органов, их систему.

Одним из важнейших событий в истории развития науки права стало Совещание по вопросам науки советского государства и права (июль 1938 г.), на котором понятие права было определено как обладающая определенными признаками система норм. На совещании было решено восстановить науку административного права. Отмечалось, что роль административного права возрастает в силу большой значимости государственного управления и необходимости разработки следующих вопросов: определение предмета и содержания науки советского административного права, а также полномочий органов государственного управления, анализ методов руководства хозяйством, социально-культурным строительством и т. д.

С 1938 г. в университетах было восстановлено преподавание административного права. В юридических журналах вновь появились статьи, посвященные проблемам этой отрасли. В конце 1930-х гг. на страницах научной печати обсуждался вопрос о предмете административного права, его сущности и системе, природе государственного управления, принципах права и т. д. В 1940 г. Г. И. Петров писал о том, что «советское социалистическое административное право есть система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, т. е. исполни-

тельно-распорядительной деятельности социалистического государства»¹.

В 1940 г. был опубликован первый учебник административного права после восстановления этого учебного курса в системе учебных юридических дисциплин². Его авторы подчеркивали социалистическую сущность советского государственного управления. Предмет науки административного права определялся через понятие исполнительно-распорядительной деятельности; были сформулированы принципы советского государственного управления, перечень которых сохранился до конца 1980-х гг.; была установлена система административного права, состоящая из Общей и Особенной частей. В 1950 г. был подготовлен учебник административного права для юридических вузов³.

В течение 1950—1980 гг. было издано множество монографий и научных статей, посвященных важнейшим вопросам и институтам административного права. Серьезным научно-теоретическим анализом многих административно-правовых проблем (например, административной ответственности, административного процесса, государственной службы) характеризовались 1960—1970-е гг. В 1966 г. вышла монография видного ученого-административиста В. М. Манохина «Советская государственная служба», в которой автор впервые проанализировал в комплексе многочисленные вопросы государственной службы (понятие государственной службы, основные принципы, правовой статус государственных служащих и т. д.). И все же работ по государственной службе, изданных в 1960—1980-е гг., было крайне мало, что объяснялось одной причиной: отсутствием правовой регламентации государственно-служебных отношений.

В середине 1980-х — начале 1990-х гг. ученые делают заметные шаги в развитии и анализе таких важнейших теоретических вопросов науки административного права, как сущность и предмет административного права; систематизация и кодификация административного права; применение его норм; содержание государственного управления, его форм и методов; сис-

¹ Петров Г. Предмет советского административного права // Советское государство. 1940. № 7. С. 38.

² См.: Советское административное право: Учебник для вузов. М., 1940.

³ См.: Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И. Советское административное право. М., 1950.

тема и правовое положение органов государственного управления; государственная служба; административный процесс; административная юрисдикция; обеспечение законности в государственном управлении. Особое внимание уделяется роли человеческого фактора в повышении эффективности деятельности органов управления, ответственности в управлении.

В течение нескольких лет (конец 1970-х — начало 1980-х гг.) видными учеными-административистами Ю. М. Козловым, Б. М. Лазаревым, А. Е. Луневым и М. И. Пискотиным был подготовлен и издан шеститомный курс «Советское административное право»: «Методы и формы государственного управления» (1977 г.), «Государственное управление и административное право» (1978 г.), «Управление в области административно-политической деятельности» (1979 г.), «Управление социально-культурным строительством» (1980 г.), «Основы управления народным хозяйством» (1981 г.), «Управление отраслями народного хозяйства» (1982 г.).

В 1995—1998 гг. было издано много научной и учебной административно-правовой литературы. Профессора А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, А. П. Коренев, В. М. Манохин, Д. М. Овсянко, Ю. А. Тихомиров и другие ученые опубликовали свои учебники по административному праву. Государственной службе посвящены также книги Д. М. Овсянко «Государственная служба Российской Федерации» (1996 г.) и В. М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование» (1997 г.). В это же время обосновывалась целесообразность выделения из структуры административного права такой подотрасли, как служебное право.

Возрос интерес ученых и к проблеме административного договора административно-деликтного и полицейского права, к административной деятельности органов внутренних дел. Дальнейшее развитие получили также проблемы административно-юрисдикционного процесса, производства по делам об административных правонарушениях.

После принятия в 1993 г. новой Конституции РФ, новых федеральных законов, законов субъектов РФ перед наукой административного права встали важнейшие задачи развития многих сфер управления и административного права. Среди приоритетных направлений административно-правового исследования можно назвать следующие: сущность и современные задачи, функции и принципы государственного управления и

местного самоуправления; становление системы местного самоуправления и анализ ее важнейших элементов; проблемы функционирования исполнительной власти в России; принципы и функции современного административного права; создание нового административного законодательства и его дальнейшая систематизация и кодификация; административно-применительная деятельность; административный процесс; административная юстиция (административно-судебная деятельность); новая структура административного права; выделение новых подотраслей административного права; проблемы государственной службы (публичной службы); укрепление законности и дисциплины в сфере государственного управления.

§ 5. Современные проблемы реформы административного права

На протяжении последнего десятилетия административное право стремительно развивается в трудах многих российских ученых-административистов. В 1995—2008 гг. было издано много учебной административно-правовой литературы. Профессора А. Б. Агапов¹, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах², А. А. Демин³, Ю. А. Дмитриев⁴, И. Ш. Киялханов⁵, В. А. Козбаненко,⁶ Ю. М. Козлов⁷, Н. М. Конин⁸, П. И. Кононов⁹, А. П. Коренев¹⁰, В. М. Манохин¹¹, Д. М. Овсянко¹², Л. Л. Попов¹³, Б. В. Россинский¹⁴, Ю. А. Тихомиров¹⁵, Н. Ю. Хаманева¹⁶ и дру-

¹ См.: Агапов А. Б. Учебник административного права. М., 1999.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник М., 1996; Административное право России: Особенная часть: Учебник для вузов / Отв. ред. Д. Н. Бахрах. М., 1997.

³ См.: Демин А. А. Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2002.

⁴ См.: Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М. Административное право: Учебник. М., 2005.

⁵ См.: Административное право России: Учебник / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. 3-е изд. М., 2008.

⁶ См.: Козбаненко В. А. Административное право. Общая часть: Учеб. пособие. М., 2008.

⁷ См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации: Учебник М., 1997.

⁸ См.: Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов, 2001; Он же. Административное право России: Учебник. М., 2006.

⁹ См.: Административное право России. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. П. И. Кононова. М., 2005.

гие ученые опубликовали учебники и учебные пособия по административному праву.

Предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права все чаще в настоящее время становятся главные содержательные характеристики *административно-правового регулирования*¹. Административное право как публично-правовая система формирует и поддержи-

¹⁰ См.: *Корнев А. П.* Административное право России: Учебник: В 3 ч. М., 1996. Ч. 1; 1997. Ч. 2.

¹¹ См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право: Учебник М., 1996; *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право: Учебник. 2-е изд., Саратов, 2003.

¹² См.: *Овсянко Д. М.* Административное право. М., 1997; *Он же.* Административное право: Учеб. пособие. 3-е изд. М., 2002.

¹³ См.: Административное право: Учебник / Под ред. *Л. Л. Попова.* 2-е изд. М., 2005.

¹⁴ См.: *Россинский Б. В.* Административное право: Учеб.-методич. и практ. пособие. М., 2001; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд. М.: Норма, 2006.

¹⁵ См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд.

¹⁶ См.: Административное право Российской Федерации / Отв. ред. *Н. Ю. Хаманева.* М., 2004.

¹ См., например: *Князев С. Д.* Современные принципы административного права России: понятие, значение, виды // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 74—87; *Петров М. П.* О принципе единства системы государственной исполнительной власти // Там же. С. 87—98; *Старилов Ю. Н.* Административное право как целостная система научных взглядов (к 70-летию юбилею профессора Д. Н. Бахраха) // Там же. С. 63—74; *Киляшанов И. Ш.* Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. *В. Я. Кикотя.* М., 2003. С. 4—24; *Шергин А. П.* О концепции административной политики // Там же. С. 24—32; *Юсупов В. А.* Задачи науки административного права в современный период // Там же. С. 35—39; *Костенников М. В.* Задачи и проблемы кодификации норм административного законодательства Российской Федерации // Там же. С. 67—73; *Сорокин В. Д.* О предмете российского административно-процессуального права // Там же. С. 102—111; *Тихомиров Ю. А.* Об административных процедурах // Там же. С. 111—117; *Старилов Ю. Н.* Институт административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования: политико-правовое измерение проблемы // Там же. С. 117—146.

вает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти¹, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий. Современное административное право развивается вместе с проведением *административной реформы*².

В качестве *доктрины развития современного российского административного права* можно считать совокупность научных взглядов или основных идей на цели, задачи, принципы, составные части и главные направления развития административного права и его подотраслей и институтов. В этой доктрине важное место должно занимать обеспечение законной организации и функционирования публичного управления в Российском государстве, основанном на принципе разделения властей и признании высшей ценностью самого человека, его права и свободы, а обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ).

Современная доктрина административного права заключается в обосновании: 1) главных направлений развития административно-правового регулирования; 2) необходимости изменения его структуры в соответствии с новыми потребностями государственно-правового и экономического строительства,

¹ О проблемах системы исполнительной власти см., например: *Хаманева Н. Ю.* Проблемы совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. *Н. Ю. Хаманева.* М., 2003. С. 5—13; *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // Там же. С. 30—45; *Ноздрачев А. Ф.* Министерская система управления в истории и современной России // Там же. С. 45—62; *Четвериков В. С.* Органы исполнительной власти: понятие, правовые основы образования и признаки // Там же. С. 71—77; *Минашкин А. В.* Некоторые проблемы нормотворчества федеральных министерств // Там же. С. 213—223; *Юсупов В. А.* Научная организация исполнительной власти: Учеб. пособие. 2-е изд. Волгоград, 2003.

² См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 9—21; № 9. С. 7—23.

а также развивающимся административным законодательством; 3) установления в системе публичного управления административных процедур, правовых режимов и порядков, способствующих появлению эффективного государственного и муниципального управления, защите прав и свобод физических и юридических лиц; 4) развития административного права в соответствии с традиционными международно-правовыми стандартами и его «европеизации» (не в смысле простого заимствования положений административного законодательства стран Западной Европы и перенесения «модной» терминологии в российский административно-правовой лексикон); 5) формирования административного законодательства, отвечающего принципам и назначению *современного правового государства*.

Практически все административно-правовые институты, входящие как в общую, так и в особенную часть российского административного права, требуют сейчас позитивного развития или необходимого реформирования. Однако в настоящее время доктрина административного права должна строиться с учетом уже достигнутого в теории и практике административного права преимущественно по таким направлениям, как *управленческий процесс, административные процедуры и административная юстиция (административное судопроизводство)*. Именно данные институты являются сегодня наиболее актуальными и спорными, именно они составляют основу административно-правового регулирования в новой системе экономических и политико-правовых отношений, складывающихся в правовом государстве.

Масштабность и многоплановость возможного реформирования административного права обусловлены многими причинами, главной из которых является необходимость распространения режима правовой государственности на основные отношения, которые регулируются административно-правовыми нормами. Принципы современного правового государства должны действовать и в системе административно-правовых отношений. Можно констатировать, что в настоящее время административное право России не в полной мере соответствует масштабам правового государства. Хотя, как известно, ст. 1 Конституции РФ устанавливает, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство; многие конституционно-правовые положения доказывают дан-

ный тезис. Однако в сфере административно-правового регулирования демократические принципы правового государства не нашли необходимой *институционализации и правового действия*.

Анализ действующего законодательства РФ показывает, что современное российское административное право не в полной мере соответствует стандартам и масштабам правового государства¹: во-первых, в России до настоящего времени не принят федеральный закон (или законы), который регламентировал бы порядок принятия административных актов и общие вопросы административных процедур²; во-вторых, не в полной мере созданы судебные процедуры, сформированные для рассмотрения административно-правовых споров, т. е. в России пока отсутствуют специализированные административные суды (или административные коллегии), которые профессионально рассматривали бы административные дела — споры, возникающие из административно-правовых отношений и иных публично-правовых отношений. Кроме того, по многим другим показателям современное российское административное право не отвечает требованиям и стандартам правовой государственности.

Современное административное право — право, основанное на неперенном учете общественных (публичных) интересов. Оно должно быть правом, обеспечивающим эти интересы; эта

¹ О понятии и основных принципах правового государства см., например: *Байтин М. И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 323—372; *Балджиев Д.* Идея правового государства и функционирование государства в условиях переходного периода // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 6. С. 76—80; *Козлихин И. Ю.* Идея правового государства. История и современность. СПб., 1993; *Коваленко А. И.* Правовое государство: концепция и реальность. М., 1993; *Матюхин А. А.* Государство в сфере права: институциональный подход. Алматы, 2000. С. 169—323; *Нерсеяни В. С.* История идей правовой государственности. М., 1993.

² Об административных процедурах (их конституционных гарантиях, принципах, правах и обязанностях государственных органов и граждан в административных процедурах) см., например: *Шафхаузер Р., Эжитайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000; *Осинцев Д. В.* К вопросу о систематизации административных производств // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 54—61.

отрасль права предоставляет возможность для осуществления прав и свобод человека и гражданина, для достижения общественного блага (общественного благосостояния).

Создание нового базиса административного права предполагает появление иных теоретических догм в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам правового государства должны соответствовать цели и задачи публичного управления. Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в *сферах исполнительной власти и публичного управления*, но и в *сферах судебной и законодательной власти*. Оно создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например, судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические ошибки, применяются в целях поддержания действия, в широком смысле, принципа разделения властей и соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

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

В системе мер, направленных на улучшение деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, повышение эффективности, открытости и прозрачности государственного управления, борьбу с коррупционными правонарушениями, ликвидацию административных барьеров, обеспечение прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, особое значение придается совершенствованию механизма административно-правового регулирования. Если проанализировать, например, указы Президента РФ от 19 мая 2008 г.

№ 815 «О мерах по противодействию коррупции», от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», а также утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 «Национальный план противодействия коррупции», то становится очевидной большая роль многих административно-правовых институтов в достижении поставленных целей.

Глава 5

Нормы административного права и административно-правовые отношения. Источники административного права

§ 1. Система административно-правового регулирования

В литературе традиционно используется термин «механизм административно-правового регулирования»¹, однако, по нашему мнению, целесообразнее говорить о системе административно-правового регулирования. Система административно-правового регулирования позволяет в комплексе увидеть материю административного права; она дает возможность понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования этих отношений.

В систему административно-правового регулирования входят следующие элементы.

1. *Административно-правовые нормы* как первичные элементы административного регулирующего воздействия на общественные отношения. Нормы административного права содержатся в федеральных законах, законах субъектов РФ, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, постановлениях, приказах и инструкциях федеральных органов исполнительной власти и многих других актах. В системе административного правового регулирования правовым нормам отводится центральное место, поскольку их отсутствие непременно приведет к безжизненности всей системы функционирования административного права.

¹ См.: Корнев А. П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 40, 41.

2. *Применение норм административного права субъектами права.* Это также весьма важное звено, поскольку от качественности и правильности правоприменения зависит конечный результат административно-правового воздействия. Правоприменитель должен обладать высокой управленческой культурой, необходимыми знаниями в сфере права и других отраслей научного знания. В процессе применения норм административного права возникают сложности, неясности, коллизии, а следовательно, необходимость их толкования в случае разногласий между субъектами правоприменения, сомнения в правильности действий или в конституционности самой административно-правовой нормы. В последнем случае на помощь приходит Конституционный Суд РФ, рассматривающий подобные споры в установленном федеральным конституционным законом порядке. В результате применения норм административного права и их толкования управомоченные субъекты принимают соответствующие решения (правоприменительные акты, судебные решения и т. д.).

3. *Административно-правовые отношения,* которые создаются в результате действия и применения норм административного права. Правоотношения завершают формирование этой системы, а установление законных управленческих (административных) отношений и является по сути главной целью процесса административно-правового регулирования. Этому служат как созданные правовые нормы, так и их применение на практике применительно к конкретным отношениям. Административно-правовые отношения содержат в себе соответствующие права, обязанности, ответственность участников правоотношений.

§ 2. Нормы административного права

Административно-правовые нормы (как и нормы других отраслей права) предусматривают установленные государством, его органами представительной либо исполнительной власти, местной администрацией правила должного или возможного поведения субъектов административного права, соблюдение которых обеспечивается специальными мерами государственного воздействия.

Нормам административного права присущи следующие характерные черты: обеспечение публичных интересов; органи-

зующее начало в системе регулирования управленческих отношений; одностороннее властвующее воздействие на субъектов права; принудительность.

Нормы административного права прежде всего регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем нормы административного права регулируют общественные отношения, возникающие в процессе реализации полномочий администрации органов местного самоуправления и администрацией государственных организаций, учреждений, предприятий либо тех из них, где доля государственной собственности преобладает.

Многие нормы административного права являются регулятором отношений, складывающихся при решении органами государственной власти, суда и прокуратуры вопросов подбора кадров, назначения на должности оперативного персонала, определения предъявляемых к ним требований, прохождения службы, ответственности служащих, а также иных внутриорганизационных отношений управленческого характера, входящих в компетенцию данных органов.

Наконец, административно-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в сфере деятельности общественных организаций (например, общество охраны прав потребителей) и негосударственных организаций, предприятий и учреждений (частные нотариусы, аудиторские фирмы, коммерческие банки) при осуществлении переданных им государством отдельных государственно-властных полномочий.

Итак, *административно-правовая норма* — это норма права, регулирующая:

- 1) отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, местной администрации, общественных организаций, некоммерческих и иных негосударственных организаций при реализации порученных им отдельных функций государственного управления;
- 2) внутриорганизационные управленческие отношения в иных сферах государственной деятельности (органах представительной власти, прокуратуры и суда);
- 3) отношения в области применения административных взысканий и иных мер административного принуждения;
- 4) отношения в сфере административной юстиции.

Административно-правовое регулирование имеет государственный характер, поэтому исполнение, применение и соблюдение норм административного права гарантируется не только организационными, разъяснительными, стимулирующими средствами, но при необходимости и мерами государственного принуждения.

На сегодняшнем этапе развития рыночных отношений целесообразно разграничивать административно-правовые нормы, направленные на поддержание обороноспособности страны, общественного порядка, общественной безопасности, охрану окружающей природной среды, соби́рание налогов и других обязательных платежей (*охранительные нормы*), и административно-правовые нормы, связанные с регулированием деятельности как негосударственных коммерческих организаций, так и общественных организаций, с разрешением возникающих коллективных споров между гражданами, государственными органами, органами местного самоуправления и предпринимателями и проч. (*регулятивные нормы*).

Охранительные нормы устанавливают обязательные правила поведения, запреты и ограничения на те или иные действия, регулятивные нормы — использование таких правовых средств, как уведомление о начале деятельности, регистрационный, лицензионный порядок, определение вариантов возможного поведения, заключение административных договоров, стимулирующие, поощрительные нормы и т. д.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т. е. административно-правовой статус органов управления и их должностных лиц. В административно-правовых нормах регламентируется правовой режим, определяющий деятельность не только органов исполнительной власти и местной администрации, но и других участников управленческих отношений. Материальные административно-правовые нормы предусматривают запреты и ограничения на ту или иную деятельность (действия), административные санкции за их нарушения и компетенцию соответствующих органов по применению этих санкций.

В соответствии с юридическим содержанием материальные административно-правовые нормы целесообразно подразделить следующим образом:

1) обязывающие нормы (предписывающие совершение определенных действий);

2) запретительные нормы (устанавливающие запреты на ту или иную деятельность или действия);

3) ограничительные нормы (вводящие ограничения на определенную деятельность или действия);

4) разрешительные или дозвоительные нормы (разрешающие адресату действовать по своему усмотрению); к этой категории норм, например, относятся лицензионные, позволяющие заниматься определенной деятельностью, в том числе внешне-экономическими операциями (т. е. деятельность может осуществляться только при наличии соответствующей лицензии, выданной уполномоченным на то государственным органом);

5) уполномочивающие или управомочивающие нормы (представляющие соответствующим органам и их должностным лицам государственно-властные полномочия по реализации специальных функций государственного управления);

6) стимулирующие или поощрительные нормы (направленные на стимулирование наиболее актуальных видов наукоемкой, экономической и иной деятельности, обеспечение должного поведения участников управленческих отношений);

7) регистрационные или уведомительные нормы (касающиеся организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, регистрации политических партий, общественных объединений, предприятий различных видов собственности, субъектов малого предпринимательства);

8) рекомендательные нормы (не имеющие обязательного характера, но предлагающие участникам управленческих отношений тот или иной вариант поведения. Нередко рекомендательные правовые нормы подкрепляются стимулирующими мерами, которые гарантируют применение поощрительных стимулов при избрании рекомендуемого варианта поведения).

Процессуальные административно-правовые нормы определяют общие правила, порядок, процедуру нормотворческой, правоприменительной и юрисдикционной деятельности органов государственного управления и других субъектов административного права. В российском законодательстве на сегодняшний момент процессуально урегулированы в основном лишь административно-юрисдикционные нормы. Процессуальные нормы регулируют отношения по реальному исполнению положений,

содержащихся в материальных правовых нормах, причем в каждом конкретном институте административного права можно обнаружить специфические процессуальные положения и процедуры. Например, в институте государственной службы к процессуальным нормам относятся: порядок поступления на службу; процедура перемещения служащего и прохождение службы; порядок проведения аттестации; присвоение специальных званий и рангов; дисциплинарное производство; процедура увольнения и т. д.

По форме предписания административно-правовые нормы подразделяются на *императивные* (обязательные для исполнения) и *диспозитивные* (предлагающие несколько вариантов решения).

В зависимости от адресата можно выделить административно-правовые нормы, регламентирующие:

- 1) организацию и деятельность механизма *исполнительной власти*;
- 2) организацию и деятельность *местной администрации*;
- 3) административно-правовой статус *государственных и муниципальных служащих, должностных лиц*;
- 4) организацию и деятельность *общественных организаций* и иных негосударственных структур по реализации предоставленных им государственно-властных полномочий в пределах этих полномочий;
- 5) организацию и деятельность *предприятий и учреждений* с преимущественным вложением в них государственных средств;
- 6) административно-правовой статус *общественных объединений*;
- 7) административно-правовой статус *негосударственных коммерческих организаций*;
- 8) административно-правовой статус *некоммерческих организаций*;
- 9) административно-правовой статус *граждан* и административно-правовые средства защиты их конституционных прав, свобод, законных интересов.

По масштабам применения административно-правовые нормы могут быть *общефедеральными* (действующими на всей территории страны), *региональными* (распространяющими свое действие на территорию субъекта РФ), *территориальными* (устанавливаемыми органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ с распространением действия лишь

на определенные территории, например районы Крайнего Севера), *местными* (устанавливаемыми органами местного самоуправления и местной администрацией), *локальными* (действующими в концернах, консорциумах, объединениях, организациях, предприятиях).

По объему регулирования административно-правовые нормы делятся на *общие, межотраслевые, отраслевые, внутриотраслевые* (распространяющиеся на нижестоящие подведомственные органы исполнительной власти, учреждения, предприятия) и *общеобязательные* (охватывающие всех участников управленческих отношений).

По действию во времени административно-правовые нормы подразделяются на *срочные* (введенные в действие на определенный срок) и *бессрочные* (срок действия которых заранее не установлен).

Законную силу имеют лишь те административно-правовые нормы, которые изданы в пределах компетенции соответствующего органа управления и при этом соблюден предусмотренный законом порядок вступления их в силу в тех случаях, когда это оговорено в законодательстве.

§ 3. Структура административно-правовых норм

В структурном отношении административно-правовая норма, как правило, состоит из трех традиционно выделяемых элементов: 1) гипотеза; 2) диспозиция; 3) санкция.

Гипотеза характеризует условия, при которых должны применяться предписания соответствующей правовой нормы. Фактически гипотеза предусматривает обстоятельства, служащие основанием возникновения, изменения, прекращения административных правоотношений. Гипотеза обычно отсутствует в административно-правовых нормах, регулирующих организацию и деятельность, а равно определяющих полномочия органов государственного управления, их должностных лиц. В административно-правовых нормах, предусматривающих составы административных правонарушений, гипотеза сливается с диспозицией. Гипотеза может находиться также не в самой административно-правовой норме, а в общих положениях нормативного акта (вводная часть, преамбула) и даже в других правовых положениях.

Диспозиция — это формулировка правила должного поведения. Данный элемент структуры административно-правовой нормы выражается в прямых предписаниях, устанавливающих обязательные правила поведения, запреты, ограничения на те или иные действия.

Санкция — это указание на меры ответственности, применяемые в случае нарушений административно-правовой нормы. Чаще всего санкции предусматривают меру дисциплинарного или административного воздействия на нарушителя.

§ 4. Реализация и действие административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм выражается в практическом проведении в жизнь содержащихся в них правовых предписаний и обеспечении должного поведения участников управленческих отношений.

Известны следующие варианты реализации административно-правовых норм:

исполнение — точное следование участников управленческих отношений тем юридическим предписаниям, обязательным правилам поведения, запретам и ограничениям на те или иные действия, которые содержатся в административно-правовых нормах;

применение — издание полномочным органом управления (должностным лицом) либо нормативных актов, предусматривающих механизм реализации соответствующего правового предписания, либо индивидуальных актов, определяющих применение административно-правовой нормы к конкретной практической ситуации;

использование — применение органом исполнительной власти, местной администрацией (должностными лицами) того или иного варианта исполнительной деятельности при наличии в административно-правовой норме альтернативы в принятии решений;

соблюдение — воздержание субъекта от совершения запрещенных действий; от исполнения оно отличается пассивным поведением субъекта управленческой деятельности.

Методы исследования административного права отличаются от методов административно-правового регулирования. Изучение административно-правовой теории происходит в процессе толкования норм административного права. Для правильного и

эффективного правоприменения необходимо толкование административно-правовых норм. Деятельность по толкованию правовых норм называется, как правило, деятельностью по установлению содержания правовой нормы или правового акта для его практической реализации, деятельностью по установлению содержания нормативных предписаний; «в результате толкования нормативные юридические предписания готовы к реализации, к практическому применению»¹. Иногда в теории права толкование правовых норм определяется как «деятельность компетентных органов государства, общественных организаций и отдельных граждан по осознанию ими действительного содержания норм»². Общепризнанным является мнение, что толкование правовых норм осуществляется ради *уяснения* смысла нормы права (для правильного понимания содержания нормативного установления) и ее *разъяснения*, когда в практической деятельности возникает потребность в устранении неясностей, неточностей, противоречивости или спорности отдельных содержательных элементов правовой нормы.

Толкование представляет собой процесс выяснения содержания нормы, ее целей применительно к конкретной ситуации и ее связей с иными правовыми нормами³. Потребность в такого рода толковании возникает в тех случаях, когда относительно смыслового содержания нормы возникают противоречивые суждения и открытые вопросы.

Толкование правовых норм и их применение составляют неразрывный процесс. Учение об административном праве и судопроизводство (судебная практика) в течение многих десятилетий развивают правовые нормы, интерпретируют их и позволяют лучше уяснить их содержание. Цель толкования правовых норм — исследование объективной воли законодателя. Правильное толкование административно-правовых норм позволяет глубже понять позицию законодателя, сущность самого закона, с тем чтобы эффективно применить его на практике. Толкование административно-правовых норм имеет особое значение и этим отличается от множества других отраслей пра-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 504.

² Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2008. С. 274.

³ См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: Учебник. М., 1996. С. 198.

ва, так как нормы административного права регламентируют важную и весьма обширную совокупность общественных отношений в сфере управления (государственного управления и местного самоуправления).

Среди методов толкования правовых норм выделяют следующие виды:

филологическое (грамматическое) толкование — уяснение смысла нормы путем анализа ее текста с точки зрения лексики, этимологии, стилистики языка, т. е. анализ слова, с помощью которого выражена правовая норма;

логическое толкование — анализ нормы посредством использования законов закономерностей и правил логики;

историческое толкование — выяснение смысла правовой нормы в аспекте исторических условий принятия данной нормы права;

генетическое толкование — исследование сущности правовой нормы с точки зрения ее возникновения. Это становится возможным, как правило, благодаря изучению различных материалов, таких как обоснование необходимости принятия нормы, проект соответствующего законодательного акта, результаты парламентского обсуждения;

систематическое толкование — анализ правовой нормы как одного из элементов системы административно-правового регулирования в ее взаимосвязи с целями, задачами, функциями и принципами, а также иными правовыми нормами;

компаративное толкование — сравнение с соответствующими правовыми нормами других правовых актов (например, правовых норм законодательства других государств либо правовых норм законодательства субъектов РФ);

телеологическое толкование — установление смысла, содержания и цели правовой нормы в соответствии с общественными потребностями. При определении цели правовой нормы учитываются следующие отправные положения и принципы: равноправие, недопустимость противоречий в оценке, единство правопорядка.

Толкование правовой нормы как способ разъяснения её содержания различается в зависимости от субъектов, которые уполномочены делать разъяснения. При этом толкование может быть официальным и неофициальным. *Официальное толкование* — разъяснение правовой нормы уполномоченными государственными органами. Разъяснение содержания и смысла

правовой нормы, не имеющее обязательного характера для субъектов права, называется *неофициальным толкованием*.

В структуре официального толкования рассматриваются нормативное и казуальное (индивидуальное) толкование. *Нормативное толкование* осуществляется соответствующими государственными органами или должностными лицами; оно обязательно для всех субъектов правоприменения и распространяется на все случаи действия правовой нормы, которая подвергается толкованию. *Казуальное толкование* представляет собой разъяснение содержания правовой нормы, потребность в котором возникает в процессе рассмотрения какого-либо правового спора, юридического дела или иной правовой ситуации. В зависимости от того, осуществляется толкование судами (судьями) или исполнительными органами государственной власти, различаются соответственно *судебное и административное толкование*.

§ 5. Административно-правовые отношения

Теоретическое осмысление проблемы административно-правовых отношений традиционно вызывает трудности, поскольку этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами административного права. Сущность административно-правовых отношений должна обуславливать главные черты как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм, т. е. управленческого процесса и административно-процессуальной деятельности. Принципиальным положением является то, что гражданин — один из главнейших участников административно-правовых отношений, важнейший субъект административного права, которое должно предоставлять гражданину максимум правовых возможностей в случае неправомερных действий органов управления (должностных лиц) для защиты его нарушенных прав и свобод.

Согласно одной из концепций для административно-правовых отношений характерны следующие признаки: 1) они возникают в процессе государственного управления; 2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (органа исполнительной власти); 3) являются отношениями власти-подчинения и характеризуются юридическим неравенством сторон.

Другая концепция административно-правовых отношений также состоит из трех пунктов: 1) возникают в сфере государственного управления; 2) могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании; 3) делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: а) отношения власти—подчинения; б) отношения равноправия. Такой подход в рассмотрении административно-правовых отношений остался практически до наших дней.

Несмотря на некоторые различия в понимании сущности административно-правовых отношений, можно указать на общий недостаток, свойственный обоим концепциям: в них ничего не говорится о таком важнейшем признаке этих отношений, как необходимость установления гарантии судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению. Иначе говоря, если такая гарантия судебной защиты отсутствует, то едва ли можно говорить о цивилизованных административно-правовых отношениях, характеризующихся властеподчинением, организационностью, обязательным наличием органа управления, реализующего властную управленческую компетенцию и проч. В более широком плане этот недостаток можно было бы определить как отсутствие правового режима¹ административно-правовых отношений, как отсутствие режима обеспечения правовой защиты граждан по отношению к управлению (исполнительной власти).

Административно-правовые отношения — это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления. В административно-правовом отношении стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно-правовой нормой.

Административно-правовое отношение имеет структуру, в которую входят субъекты, объекты правоотношения и его нормативное содержание². Субъектами административного правоотношения являются его участники, т. е. те, кто наделен специальной компетенцией по управлению (органы управления,

¹ О сущности правового режима см.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: понятие и виды // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 4: Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 12—21.

² О структуре административного правоотношения см.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. С. 21—23.

должностные лица), или те, которые имеют иной административно-правовой статус (граждане, общественные объединения). Традиционным является мнение о видах субъектов административного права — индивидуальных и коллективных субъектах. Индивидуальными субъектами являются граждане, иностранцы, лица без гражданства, а также лица, хотя и имеющие специальный административно-правовой статус, но участвующие в административных правоотношениях в качестве индивидуума (например, вынужденный переселенец, беженец, военнослужащий, военнообязанный, студент). Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, которые наделены правами выступать в отношениях с другими субъектами в качестве единого целого публично-правового образования¹ (например, объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы).

Важнейшим признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального или процессуального административно-правового статуса, т. е. прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности. В данном случае идет речь о двух следующих категориях:

1) *административная правоспособность* — способность иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности (право на имя, право на благоприятную окружающую среду, право на медицинскую помощь и т. д.);

2) *административная дееспособность* — способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на поступление на государственную службу, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении).

Объектом административно-правового отношения являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение, выразившееся, например, в принятии должностным лицом соответствующего правового акта управления либо в совершении военнослужащим административного правонарушения.

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. С. 23.

Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. Одним из важнейших элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванные осуществлять публичные обязанности правомочия.

Административно-правовое отношение — разновидность правовых отношений, оно обладает общими признаками, характерными для всех видов правоотношений. Во-первых, это первичность правовых норм и, как следствие, наличие регулирующего воздействия правоотношения на конкретное общественное отношение конкретной правовой нормы, придающей ему юридическую форму. Во-вторых, это регламентация правовой нормой действий сторон этого отношения, придающая им юридическую силу. В-третьих, это корреспонденция обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой. В-четвертых, это специфичность состава любого вида правоотношений, элементами которого являются субъекты (участники отношений), объект (то, по поводу чего возникли отношения) и содержание, в котором различаются фактическая сторона (поведение субъектов) и юридическая сторона (субъективные права и обязанности).

В научных публикациях высказываются различные мнения по поводу объектов правоотношения. Одни авторы единственным объектом любого правоотношения считают действия, поведение людей; другие в качестве самостоятельного объекта выделяют имущественные отношения, иногда именуемые предметом (материальные ценности, вещи), и неимущественные отношения (действия, поведение людей). Объекты правоотношения, в свою очередь, могут быть подразделены на непосредственные и более отдаленные (вторичные). Непосредственным объектом административных правоотношений (равно как и других видов правоотношений) является поведение человека, его действия, деяния. А через управляемые действия (поведение, деяния) оказывается опосредованное воздействие как на предметы материального мира, так и на продукты духовного творчества¹.

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 20.

Наряду с общими признаками, характерными для всех видов правоотношений, административные правоотношения имеют и свои особенности. Однако вопрос об этих особенностях в научной литературе всегда имел дискуссионный характер и в период перехода от плановой экономики к рыночным отношениям приобрел еще большую актуальность.

Итак, *особенностями административно-правовых отношений* являются следующие.

1. В отличие от гражданско-правовых и ряда других видов правоотношений административно-правовые отношения построены на началах «власть—подчинение», в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Конечно, для административно-правовых отношений по вертикали, когда управление предполагает подчинение участников совместной деятельности единой управляющей воле, такой подход обоснован. Однако с предоставлением новой Конституцией РФ 1993 г. и Федеративным договором более широких полномочий субъектам РФ и органам местного самоуправления, появлением предприятий и организаций различных видов собственности, развитием рыночных отношений все большее распространение получают отношения по горизонтали между органами исполнительной власти, местной администрацией и другими участниками, в которых они выступают как равноправные стороны управленческой деятельности. Это касается соглашений о разграничении (делегировании) полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, и субъектов РФ и органов местного самоуправления (местной администрации) — с другой, о заключении административных договоров между органами государственного управления (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, соглашений о взаимодействии, координации деятельности, намерениях между равноправными органами исполнительной власти, местной администрацией одинакового уровня, общественными объединениями, негосударственными предприятиями и учреждениями.

2. Характер государственно-управленческой деятельности обуславливает необходимость выделения субъекта управления, т. е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, которая в пределах своей компетенции обязана реализовать государственно-властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан.

Вот почему наличие в административно-правовых отношениях (как вертикальных, так и горизонтальных) органа государственного управления (либо в отдельных случаях общественной организации или иной негосударственной организации, которой государством поручено осуществление определенной государственной функции) обязательно.

3. Сфера государственного управления является управляемой сферой. Следовательно, в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти и местной администрацией. Налицо связь административно-правовых отношений не только с внешним выражением, но и с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью.

4. Административно-правовые отношения по своей сути — организационные, возникающие по инициативе любой из сторон.

5. Между сторонами административно-правовых отношений возникают споры, разрешаемые, как правило, во внесудебном административном порядке. Однако в случае неразрешения конфликта в административном порядке в подавляющем большинстве случаев другая заинтересованная сторона вправе обратиться в суд с требованием о восстановлении ее законных прав и интересов, нарушенных исполнительной властью.

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

В качестве особенности юридических фактов по административному праву следует указать то обстоятельство, что основным видом правомерных действий, вызывающих возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений, служат индивидуальные правовые акты органов исполнительной власти (местной администрации), их должностных лиц, адресованные конкретному адресату и связанные с конкретной ситуацией. В качестве юридических фактов могут

быть и правомерные действия граждан, юридических лиц, адресованные органу исполнительной власти (жалобы, претензии и т. д.), которые влекут возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Неправомерные действия связаны с нарушениями предписаний административно-правовых норм. Прежде всего это административные и дисциплинарные правонарушения, касающиеся сферы государственного управления и влекущие юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относятся и бездействие при наличии предусмотренной нормой права обязанности совершать определенные действия. События — это явления, не зависящие от воли людей, т. е. стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии и т. д.

С учетом современных реалий целесообразно выделить следующие черты административно-правовых отношений: 1) возникают в процессе государственного управления (или в сфере государственного управления); 2) имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления (или орган исполнительной власти), т. е. постоянным участником административно-правовых отношений является официальный и полномочный субъект государственного управления (субъект исполнительной власти), представляющий публично-правовой интерес, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию; 3) характеризуются отношениями власти-подчинения и юридическим неравенством сторон; 4) возникают для решения задач и осуществления функций управления для удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений; 5) имеют организующее начало, так как административно-правовые отношения — это форма, в рамках которой и происходит организующее воздействие государственного управления на соответствующие объекты управления; 6) отличаются особым правовым режимом обеспечения законности и своей правовой защиты (как правило, речь идет о трех способах — административном, судебном и прокурорском).

В первом случае (административный способ) споры, возникающие между субъектами этих отношений, решаются в административном (внесудебном) порядке, т. е. вышестоящими органами управления и должностными лицами, и направлены на проверку законности совершенных действий или принятых административных актов (управленческих решений). Административный порядок рассмотрения споров в каждом случае дол-

жен быть дополнен возможностью (если гражданин не удовлетворен решением по своей жалобе) последующего оспаривания в суде. Если административно-правовые отношения могут возникнуть по поводу осуществления субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции, то и гражданин в каждом случае должен иметь право на судебную защиту последствий реализации такой компетенции, если он считает, что органы управления нарушили его права и свободы.

Во втором случае (судебный порядок) закон предоставляет возможность направить жалобу о нарушении органами государственного управления и местного самоуправления (а также их должностными лицами и служащими) и другими субъектами права прав и свобод граждан в суд, если решения (административные акты) или действия (бездействие) нарушили их права и свободы. Это важнейшая черта административно-правовых отношений, без которой нецелесообразно вести речь о сущности и видах современных административно-правовых отношений.

И наконец, в третьем случае (прокурорское реагирование) существует возможность опротестования органами прокуратуры незаконных административных актов (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц. Вместе с тем протесты, принесенные прокурором на такие решения, автоматически их не отменяют.

Все признаки административно-правового отношения дают возможность говорить о необходимости установления особого судебного порядка защиты прав и свобод граждан от произошедшего их нарушения и повлекших неблагоприятные для граждан последствия.

Если иметь в виду судебное рассмотрение административных дел, то принципы, характерные для гражданского или уголовного судопроизводства, — законность, непосредственность, равенство перед законом, публичность и гласность, состязательность, национальный язык в производстве, объективная истина, диспозитивность, устность — типичны и для производства по делам об административных правонарушениях, которое является одним из видов административного процесса. Более того, для административного судопроизводства характерен такой принцип, как оперативность производства по делам об административных правонарушениях, который связывается с краткостью процессуальных сроков в сфере применения мер административной ответственности. Конечно, в данном случае речь идет о рассмотрении судом дела об административном

правонарушении, что не является характеристикой осуществления порядка оспаривания в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Вместе с тем, учитывая, что упомянутые принципы уже давно установлены для одного из многих видов административного процесса, можно прогнозировать, что демократические принципы административного процесса будут со временем распространены и на сферу контроля за административно-процессуальной деятельностью органов управления, государственных и муниципальных служащих.

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

По целям административно-правовые отношения подразделяются в первую очередь на *охранительные* (в том числе деликтные) и *регулятивные*, что соответственно сказывается на применении различных методов и форм управленческой деятельности. По составу участников административно-правовые отношения можно разграничить на отношения, участники которых принадлежат к государственному аппарату (государственные органы и их должностные лица), отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и общественными организациями, трудовыми коллективами, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями, отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и гражданами.

По направлению деятельности выделяются:

административно-правовые отношения органов исполнительной власти (местной администрации) *общей компетенции*, т. е. по всем вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории (Правительство РФ; правительства республик — субъектов РФ; правительства (администрации) краев, областей, автономных образований; городская, районная, сельская администрация);

административно-правовые отношения исполнительной власти *отраслевой компетенции* в отношении субъектов управления, находящихся в их ведении;

административно-правовые отношения органов *межотраслевой компетенции* надведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;

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

Наконец, административно-правовые отношения подразделяются на отношения по вертикали и по горизонтали. *Вертикальные правоотношения* характеризуются наличием одного из субъектов правоотношения, имеющего властные полномочия по отношению к другому участнику правоотношения (например, полномочия по изданию административного акта, обязательного для другого субъекта, по применению мер дисциплинарного воздействия или административного принуждения). *Горизонтальными отношениями* являются такие, субъекты которых находятся на одинаковом организационно-правовом уровне и обладают одинаковым масштабом компетенции и полномочий в той или иной сфере. Эти субъекты прямо не подчиняются друг другу, а вступают в отношения относительного равенства в целях решения управленческого вопроса (например, заключение административного договора субъектами управления; совместная разработка несколькими государственными органами специальной программы). Если один из субъектов горизонтальных правоотношений — гражданин, то он, как правило, реализует в рамках таких правоотношений свои субъективные права. В этом случае государственные и муниципальные органы обязаны признавать конституционные права граждан, соблюдать их и при необходимости эффективно их защищать.

В юридической литературе особо выделяются так называемые *внутриаппаратные (внутриорганизационные) правоотношения*, т. е. отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования публичного управления, иными словами, при создании системы органов управления, их структурного установления, при поступлении на государственную службу и ее прохождении. Указанные отношения в большей мере характеризуют организационные начала управления. Вместе с тем имеются и *функциональные внутриорганизационные правоотношения*, т. е. отношения, в рамках которых реализуется правовой статус субъектов управления и граждан: осуществляются права и свободы граждан, полномочий должностных лиц и компетенция

органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления.

В 1980-х гг. активно обсуждались проблемы управленческих правоотношений¹. Ученые выделяли и анализировали субординационные, координационные и реординационные отношения.

Субординационные отношения — такие, которые базируются на полномочии одного из субъектов использовать распорядительные, контрольные полномочия по отношению к другим участниками отношений (например, отношения в системе государственной службы, складывающиеся между должностными лицами).

Координационные правоотношения также характеризуются наличием властных полномочий, но они используются не только для реализации своей власти, но и для обеспечения эффективной совместной деятельности нескольких субъектов, желающих достичь одной цели и решить схожие задачи (отношения между органами федеральной исполнительной власти — министерствами, государственными комитетами и проч., а также в рамках деятельности самих этих органов). Субординационным и координационным отношениям присуща возможность издания административных актов, которые должны исполняться другими субъектами.

Реординационными отношениями являются такие, которые образуются в целях обеспечения обратного воздействия управляемого субъекта на управляющий субъект, т. е. воздействие снизу на верхние инстанции² (например, обращение граждан в органы публичного управления).

Классификация административно-правовых отношений и оснований их возникновения и прекращения является необходимым предварительным условием правовой регламентации способов их реализации и более эффективного практического их применения органами государственного управления или местного самоуправления.

¹ См., например: *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления. М., 1984; *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления. М., 1987; *Юсупов В. А.* Теория административного права. М., 1985; *Хан С. М.* Управленческие отношения социализма. М., 1982.

² См.: *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 80; *Курашвили Б. П.* Указ. соч. С. 228—230.

Раздел II

Субъекты административного права

Глава 6

Понятие, правоспособность и дееспособность субъектов административного права

§ 1. Понятие субъекта административного права

Вопрос о субъектах административного права является одним из важнейших, так как они выступают участниками административно-правовых отношений, т. е. решают задачи и осуществляют функции исполнительной власти, координирующие, распорядительные, контрольно-надзорные полномочия в области государственного управления и местного самоуправления, рассматривают дела о правонарушениях, совершаемых физическими и юридическими лицами в хозяйственной, налоговой, финансовой, таможенной сфере, строительстве, сфере общественного порядка и т. д.

Традиционно *субъектом административного права* считается физическое или юридическое лицо (организация), которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти. Субъект административного права — это одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения. Таким образом, реализация прав, установленных за субъектом административного права, и выполнение им определенных обязанностей происходят в рамках конкретного правоотношения. Поэтому последние являются основным каналом реализации административно-правовых норм.

Субъект административного права — это конкретный участник административно-правовых отношений, в которые он вступает либо по собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нор-

мой. Например, гражданин может оспорить принятое органом исполнительной власти постановление в суде, если считает, что оно нарушает принадлежащие ему права и свободы. Вместе с тем он может не оспаривать данного постановления. Должностное лицо, занимающее в органе исполнительной власти государственную должность государственной службы, обязано защищать права и свободы граждан и в необходимых случаях принимать соответствующие меры по их обеспечению. Прокурор обязан при наличии достаточных оснований возбудить производство по делу об административном правонарушении; данное постановление является реализацией его правового статуса. Примеры реализации субъектами административного права своего правового статуса весьма и весьма многочисленны.

Субъекты административного права — реальные участники административно-правовых отношений, — обладая административно-правовым статусом, участвуют в организации публичного управления (государственного и муниципального), в управленческой деятельности, а также в процессе управления (административных процедурах). Однако административно-правовой статус раскрывается и в отношениях между органами управления и гражданами, а также другими субъектами права. Следовательно, административно-правовой статус определяется правами, свободами, их гарантиями, обязанностями, правоограничениями, объемом ответственности.

В качестве принципиального положения следует отметить, что субъекты административного права могут реализовывать свой правовой статус в рамках следующих четырех крупнейших блоков возникающих правоотношений:

1) в организационно-управленческом праве (отношения по общей организации управления в различных отраслях и сферах управления);

2) в управленческом процессе, т. е. в рамках использования управленческих процедур, подготовки и принятия правовых актов управления и применения иных административно-правовых форм и методов;

3) в административном процессе, т. е. в системе отношений по поводу обеспечения судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц;

4) в административно-деликтном праве, т. е. в процессе отношений, возникающих при применении мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим правовые нормы.

В специальной литературе различаются *индивидуальные* и *коллективные* субъекты административного права.

Индивидуальными субъектами являются граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Эти лица не состоят в устойчивых, непрерывных организационных отношениях с органами исполнительной власти или публичного управления. Субъектами административно-правовых отношений граждане становятся, например, в силу необходимости совершения какого-либо действия, выполнения установленной для них обязанности, получения разрешения (лицензии) соответствующего государственного органа, оспаривания в суде действий (бездействия) или решения органов исполнительной власти, нарушающих права, свободы и законные интересы (на гражданина налагается административное взыскание за совершенное административное правонарушение; он направляет жалобу в суд на действие должностного лица, нарушившего его право или ограничившего его свободы; граждане учреждают общественное объединение и т. д.).

К индивидуальным субъектам административного права относятся также государственный служащий или должностное лицо. Они занимают государственные должности в государственных органах власти, находятся в устойчивых и непрерывных организационных отношениях с указанными органами; их статус одинаковым образом регламентирован нормативными правовыми актами; они осуществляют компетенцию государственных органов и имеют для этого соответствующие государственно-властные полномочия; выполняют действия и принимают решения от имени государственных органов (при этом они — индивидуальные субъекты права)¹.

Коллективные субъекты административного права — это группы людей, являющиеся организациями, которые выступают во внешних отношениях как самостоятельный субъект права; порядок их создания и деятельность регламентированы нормативными правовыми актами. В административно-правовых отношениях коллективные субъекты права действуют от своего имени; законы и иные нормативные правовые акты предоставляют им права и возлагают на них конкретные обязанности².

¹ Государственные и негосударственные организации как субъекты административного права рассматриваются в гл. 10.

² Индивидуальные субъекты административного права рассматриваются в гл. 7.

К числу коллективных субъектов административного права относятся создаваемые в течение нескольких последних лет *государственные корпорации*. Правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок управления деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации государственных корпораций определяется федеральными законами. Например, Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» устанавливает, что данная организация по организационно-правовой форме является государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией. Целью корпорации является осуществление управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и с реконструкцией, организации эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, а также для развития г. Сочи как горноклиматического курорта.

§ 2. Правоспособность и дееспособность субъектов административного права

Субъект административного права всегда является субъектом права. Одни и те же субъекты права могут одновременно быть субъектами различных отраслей права, в том числе публичного административного права, иными словами, один и тот же гражданин может быть субъектом как гражданского, так и административного или уголовного права. Суть соответствующих правоотношений раскрывается через понятие правоспособности, ее характер, содержание и объем.

Административная правоспособность и административная дееспособность — главные составляющие административно-правового статуса субъектов административного права. В отличие от частного права (гражданского законодательства), нормативно устанавливающего понятия гражданской право- и дееспособности, в административном праве термин «административная правосубъектность» лишен правового регулирования и анализируется учеными в целях выяснения правовой природы и общих вопросов административно-правового статуса участников административно-правовых отношений.

Правоспособность субъекта сочетает его юридические права и обязанности; она традиционно представляет собой способность конкретного лица иметь субъективные права и юридические обязанности. Административная правоспособность — вид общей правоспособности субъекта права. Последняя представляет собой установленную законодательством и гарантированную государством возможность конкретного субъекта права (гражданина, государственного органа, государственного служащего, должностного лица, хозяйственного общества, некоммерческой организации и т. д.) вступать в различные правоотношения. Правоспособность — это возможность приобретать соответствующие права и исполнять обязанности, совершать действия и принимать решения, возбуждать административные производства и рассматривать дела об административных правонарушениях, нести ответственность в случае нарушения правовых норм и несоблюдения установленных законом требований. Таким образом, правоспособность служит условием возникновения реальных правоотношений, предпосылкой приобретения каждой из сторон этих правоотношений конкретных прав и обязанностей. Реализация прав и обязанностей субъекта административного права обеспечивается наступлением юридических фактов, образующих правоотношения. Правоспособность субъекта права создает возможность применения к нему юридической (в том числе административной) ответственности.

Административно-правовые отношения возникают тогда, когда субъекты (участники) этих отношений имеют административную правоспособность, т. е. обладают необходимым объемом прав и обязанностей, создающих основу для их вступления в правоотношения. Каждый участник административно-правовых отношений, наделенный законодательством конкретными правами и обязанностями, может рассматриваться в качестве субъекта административного права.

Специфика любой отрасли права накладывает отпечаток на содержание административной правоспособности. Изменение административного законодательства также вносит коррективы в сущность административной правоспособности. Каждый субъект административного права имеет особую административную правоспособность. Например, административная правоспособность гражданина отличается от административной правоспособности организаций, органов исполнительной власти, общественных объединений и иных организаций.

Вместе с тем реализацию правоспособности как физических, так и юридических лиц (например, органов исполнительной власти) невозможно представить без *волеизъявления* самого физического лица либо представляющего орган публичного управления должностного лица. Проявленная воля субъекта по использованию прав и исполнению обязанностей способствует наполнению правосубъектности юридическим содержанием. Таким образом, административная правоспособность — это потенциальная возможность субъекта воспользоваться установленными для него правами, свободами, а также исполнить обязанности, осуществить компетенцию и полномочия. С практической точки зрения правоспособность субъекта административного права создает лишь предпосылки для реализации его правового статуса. Иначе говоря, правоспособность характеризует субъекта права как лицо, которое может воспользоваться при наличии соответствующих условий конкретными правами, свободами и на которое можно в действительности наложить обязанности (запреты, ограничения), а также привлечь к юридической ответственности.

С одной стороны, все субъекты административного права имеют свой особый административно-правовой статус. Поэтому, как и ранее, современные учебники административного права в разделе «Субъекты административного права» содержат материал об административно-правовом статусе граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, органов исполнительной власти, государственных служащих, предприятий, учреждений и организаций (государственные и негосударственные предприятия, хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, общественные объединения, религиозные объединения).

С другой стороны, все субъекты административного права обладают общими чертами, характеризующими их административную правоспособность. Как общие, так и специфические признаки обусловлены предметом административного права и методом административно-правового регулирования. Можно выделить такие *признаки*, определяющие общее в административной правоспособности субъектов административного права, как:

1) управленческая сущность деятельности, проявляющаяся при реализации административной правоспособности: субъекты административного права неразрывно связаны с исполни-

тельной властью, они осуществляют государственное управление, различные функции публичного управления (для всех субъектов административного права);

2) наличие специальных прав и обязанностей субъектов административного права, способствующих формированию организационных связей и отношений в системе публичного управления (для всех субъектов административного права);

3) юридическая властность действий и распорядительность решений, принимаемых некоторыми субъектами административного права (для органов исполнительной власти и должностных лиц);

4) реализация государственно-принудительных полномочий, мер административного принуждения (для специальных субъектов права, наделенных соответствующими полномочиями);

5) обеспечение защиты правоотношений, участниками которых являются граждане (для всех субъектов административного права);

6) юридические гарантии рассмотрения возникшего в системе публичного управления правового спора в административном или судебном порядке в рамках установленных процессуальных правил (для всех субъектов административного права).

Субъекты административного права, имеющие установленный административно-правовыми нормами правовой статус, становятся участниками административно-правовых отношений тогда, когда практически осуществляют определенную за ними административную правоспособность. Таким образом, субъекты административного права наряду с административной правоспособностью должны обладать и административной дееспособностью, т. е. иметь возможность реализации принадлежащих им прав в области публичного управления. Под административной дееспособностью физического или юридического лица понимается их способность своими решениями и действиями (бездействием) приобретать и осуществлять права, создавать для себя и иных лиц обязанности, исполнять их и обеспечивать права и свободы граждан.

Административная дееспособность имеет активное и творческое начало, позволяющее осуществить нормативно установленную за субъектом административного права правосубъектность, т. е. использовать принадлежащие субъекту права и свободы, полномочия и компетенцию, обеспечивать законность в сфере публичного управления, исполнять управленческие

функции, применять административно-правовые формы и методы управления, меры административного принуждения. Дееспособность — это важнейшее условие реализации субъектами принадлежащих им прав и свобод, а также исполнения установленных обязанностей.

Административная дееспособность предполагает способность физического лица или представителя государственной администрации осознавать и правильно оценивать свои действия, имеющие правовое значение, руководить ими и гарантировать законность их применения. Дееспособность состоит из таких элементов, как способность лица: самостоятельно реализовывать принадлежащие ему (гражданину, иностранцу, лицу без гражданства) права; осуществлять установленную компетенцию и принимать правовые акты управления; применять меры административного принуждения; признавать, гарантировать и защищать права и свободы граждан; нести правовую ответственность за вред, причиненный гражданам, государственному органу или юридическому лицу; нести в случае совершения административного или дисциплинарного правонарушения (проступка) соответственно административную или дисциплинарную ответственность (административная деликтоспособность). В последнем случае деликтоспособность — часть дееспособности. Субъект административного права имеет возможность (способен) принять на себя установленные законом меры административной или дисциплинарной ответственности, т. е. терпеть отрицательные последствия совершенного правонарушения (личного, имущественного или иного характера).

У разных субъектов административного права административная дееспособность возникает по-разному; главным условием ее возникновения является характер прав, обязанностей и полномочий субъектов. Административное законодательство закрепляет сам факт наличия и объем дееспособности субъектов административного права в зависимости от различных критериев: 1) возраста (административная ответственность физических лиц наступает при достижении лицом 16 лет); 2) должностного положения (государственно-властные полномочия могут осуществлять только уполномоченные специальными правовыми нормами субъекты); 3) правового режима осуществления права и исполнения обязанностей (например, в условиях чрезвычайного положения права граждан могут быть ограничены); 4) результатов проведения соответствующих регистрационных

или иных административных процедур (например, некоторые организации — субъекты административного права — приобретают реальную возможность осуществлять деятельность только после государственной регистрации их уставов или после получения лицензии (иного разрешения) на занятие определенной деятельностью). Правовые основания для приобретения административной дееспособности устанавливаются в нормативных правовых актах.

Глава 7

Индивидуальные субъекты административного права

§ 1. Административная правоспособность и административная дееспособность индивидуальных субъектов

Административно-правовой статус человека и гражданина — это комплекс прав и обязанностей личности в административно-правовых отношениях. Такие отношения возникают у человека и гражданина при взаимодействии с другими субъектами административного права: органами государственной власти и местного самоуправления, государственными и негосударственными организациями, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами всех этих органов и организаций, судами.

Административно-правовой статус человека и гражданина является составной частью общего правового статуса личности и урегулирован нормами конституционного и административного права. Многие права и обязанности человека и гражданина в административно-правовых отношениях производны от их конституционных прав и обязанностей и находят конкретное выражение в законах и подзаконных административно-правовых актах, в актах органов местного самоуправления. Другие права и обязанности не регламентируются конституционными нормами, но соответствуя духу Конституции РФ, общей конституционной концепции положения личности в России, устанавливаются иными правовыми актами.

Административно-правовые отношения личности с другими субъектами административного права могут возникать как на основе реализации прав человека и гражданина или в связи с возложенными на них обязанностями в сфере управления, так

и при защите прав и свобод личности или нарушении личностью своих обязанностей. В связи с этим в содержание административно-правового статуса кроме прав и обязанностей личности включаются гарантии соблюдения этих прав и реализации обязанностей, механизм их охраны и защиты со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

В систему административного права входит большое число различных норм, содержащихся в законах и других правовых актах, которые устанавливают обязанности граждан в конкретных сферах деятельности. Такие нормы регулируют многие правила поведения граждан и направлены на защиту установленного порядка управления; охрану общественного порядка; защиту прав других граждан; охрану окружающей природной среды, памятников истории и культуры; предотвращение правонарушений на транспорте, в области дорожного, коммунального хозяйства и др. Соблюдение и исполнение всех этих норм является важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права.

Административно-правовой статус личности определяется прежде всего объемом и характером ее *административной правосубъектности*, которую образуют административная правоспособность и административная дееспособность.

Административная правоспособность — это признаваемая за личностью возможность быть субъектом административного права, способность иметь права и обязанности административно-правового характера. Основные права и свободы человека принадлежат ему от рождения, но ряд прав, особенно в сфере управления, лицо может приобрести и позже. В то же время некоторые права прекращаются еще до его смерти.

Административная правоспособность в ряде случаев зависит от возраста, состояния здоровья, образования, других факторов и обстоятельств, так как в административно-правовой сфере приобретение прав и осуществление соответствующих обязанностей нередко немисливо без определенного уровня умственного, физического и психического развития личности, наличия у нее необходимых знаний, жизненного и профессионального опыта, способности лица отдавать отчет в последствиях своих действий и др. Поэтому нет ничего особенного в том, что права человека могут быть ограничены до достижения им определенного возраста.

Конституция РФ допускает ограничение прав граждан в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Например, правом на медицинскую помощь, жилище, образование и т. д. обладают все лица, закон не оговаривает возрастных или иных критериев возникновения этих прав. А право быть избранным депутатом Государственной Думы Федерального Собрания возникает только у граждан РФ по достижении ими 21 года. Достаточно жесткие требования, причем и возрастного плана, предъявляются к лицам, претендующим на должности судей. Так, если судьей может быть назначен гражданин РФ, достигший 25 лет, с высшим юридическим образованием и стажем работы по юридической профессии не менее пяти лет, то судьей вышестоящего суда имеет право стать лишь гражданин, достигший 30 лет, Верховного Суда РФ — 35 лет с юридическим стажем не менее 10 лет, а Конституционного Суда РФ — 40 лет с соответствующим стажем работы не менее 15 лет. И наоборот, право занимать государственные должности государственной службы прекращается для большинства государственных служащих в 60 лет, а в 65 лет с учетом предусмотренного законом возможного продления службы — окончательно.

Право на службу в органах внутренних дел кроме общих требований, предъявляемых к государственным служащим, определяется физическими данными, отвечающими особым требованиям, и другими обстоятельствами, которые закреплены в нормах Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Существует еще немало людей, административная правоспособность которых отличается от основной массы граждан РФ, например субъекты административной опеки или лица, проживающие в пограничных зонах, закрытых городах, заповедных зонах и т. д. Субъекты административной опеки нуждаются в силу своей слабой социальной защищенности в специальной помощи государства, содействии при организации их труда и условий жизни, предоставлении им определенных льгот и привилегий. Эти граждане обладают большими правами, чем иные лица, их административно-правовой статус определяется не только общим статусом гражданина РФ, но и нор-

мами, содержащимися в ряде законов и подзаконных актов, актов органов местного самоуправления. В пограничных зонах, закрытых городах, заповедных зонах, наоборот, устанавливаются особые правила въезда и пребывания людей, ограничиваются иные права и свободы проживающих там граждан.

Можно также привести примеры, когда законодательство предусматривает возможность в случае совершения гражданами административных правонарушений временно лишать их отдельных прав, допустим, права управления транспортными средствами.

Таким образом, будучи в принципе равной, в реальности административная правоспособность для различных людей неодинакова. Однако Конституция РФ гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в административно-правовой сфере, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других обстоятельств.

Административная правоспособность личности не может быть отчуждаема или передаваема, ее объем и содержание определяется и изменяется с помощью норм административного права.

Административная правоспособность служит основой административной дееспособности личности, которая является условием реализации правоспособности, субъективных прав и обязанностей человека и гражданина в конкретных административно-правовых отношениях.

Административная дееспособность — это способность лица своими личными действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, и нести ответственность в соответствии с этими нормами.

В соответствии с Конституцией РФ гражданин может самостоятельно реализовывать в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60), а отдельные права в административно-правовой сфере — и в более раннем возрасте. Например, значительно раньше, чем в 18 лет, лицо может реализовывать свое право на образование, с 16 лет наступает ответственность за совершение административных правонарушений. Естествен-

но, что те права, которые появляются у граждан позже, чем в 18 лет, осуществляются ими с момента их получения.

Основаниями ограничения административной дееспособности личности служат критерии, установленные как общими нормами, касающимися прав и свобод граждан (что, безусловно, применимо и в административно-правовой сфере), так и специальными нормами, регулирующими конкретные административно-правовые отношения. Пример первого случая: положение Конституции РФ, согласно которому не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. Пример второго случая: норма Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которой гражданин не может быть принят на государственную службу в случае признания его решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным.

На основе административной правоспособности лица, обладающие соответствующей административной дееспособностью, осуществляют субъективные права и обязанности, вступая при этом в конкретные административные правоотношения.

В случаях, установленных законом, субъективные права и обязанности реализуются лицами через своих законных представителей, которыми могут быть родители, усыновители, опекуны, попечители. Однако законодательством также предусмотрен ряд прав и обязанностей, которые могут приобретаться и осуществляться только лично гражданами без участия третьих лиц.

§ 2. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации

Административно-правовой статус граждан РФ определяется Конституцией РФ, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации», другими федеральными законами, иными правовыми актами.

Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, административно-правовой статус гражданина является составной частью общего правового статуса личности. Многие права и обязанности граждан РФ в административно-правовых отношениях производны от их конституционных прав и обязанностей и находят свое конкретное выражение в законах и подзаконных административно-правовых актах, в актах органов местного са-

моуправления. Другие права и обязанности, соответствуя общей конституционной концепции положения личности в России, устанавливаются иными правовыми актами.

Среди основных прав граждан РФ, являющихся составной частью их административно-правового статуса и имеющих существенное значение с точки зрения взаимоотношений граждан с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными объединениями, администрацией предприятий, учреждений, а также организации системы управления государством, согласно Конституции РФ в первую очередь следует назвать следующие.

1. *Право на свободу и личную неприкосновенность.* Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ст. 22).

2. *Право частной собственности.* Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35).

3. *Право на неприкосновенность жилища.* Никто не вправе проникнуть в жилище против воли проживающих там граждан иначе как в случаях, установленных федеральным законом или на основании решения суда (ст. 25).

4. *Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.* Ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений допускается только на основании судебного решения (ст. 23).

5. *Право на передвижение.* Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы страны, причем граждане РФ могут беспрепятственно возвращаться в Россию (ст. 27).

6. *Право участвовать в управлении государством,* в том числе избирать и быть избранным в органы государственной власти местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе (ст. 32).

7. *Право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления* (ст. 33).

8. *Право на объединение*, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30).

9. *Право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования* (ст. 31).

10. *Право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти и их должностных лиц* (ст. 53 Конституции РФ).

Эти и некоторые другие права граждан РФ имеют основополагающее значение при осуществлении государственного управления, во многом определяют характер административно-правовых отношений между гражданами и другими субъектами административного права. Указанные права нашли свое развитие и детализацию в ряде законов и подзаконных актов, регулирующих административно-правовую сферу и устанавливающих административно-правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления.

Граждане РФ, имея права, должны также выполнять возложенные на них Конституцией РФ и законами обязанности. Среди конституционных, имеющих существенное значение для организации процесса государственного управления, следует указать такие обязанности, как: защищать Отечество, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и др.

В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» *гражданство Российской Федерации* — это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Документом, удостоверяющим гражданство РФ, является паспорт гражданина РФ или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, определяются федеральным законом.

Гражданство РФ является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Проживание гражданина РФ за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства РФ. Гражданин РФ не может быть лишен гражданства РФ или права изменить его. Гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству.

Заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет изменение гражданства указанных лиц. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечет изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства — *двойное гражданство* (ст. 62 Конституции РФ). При этом гражданин РФ, имеющий иное гражданство (гражданство или подданство иностранного государства), рассматривается Российской Федерацией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства РФ. Наличие у гражданина РФ двойного гражданства не умаляет также его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Гражданам РФ, находящимся за пределами России, предоставляются защита и покровительство РФ. Органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми своими правами, защищать их права и охраняемые законом интересы.

Гражданство РФ приобретается:

по рождению;

в результате приема в гражданство РФ;

в результате восстановления в гражданстве РФ;

по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» или международным договором Российской Федерации.

Ребенок приобретает гражданство РФ по рождению, если на день рождения ребенка:

оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство РФ (независимо от места рождения ребенка);

один из его родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно

отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

один из его родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином (при условии, что ребенок родился на территории РФ либо если в ином случае он станет лицом без гражданства);

оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории РФ, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства (при условии что ребенок родился на территории РФ, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство).

Ребенок, который находится на территории РФ и родители которого неизвестны, становится гражданином РФ в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в общем порядке при условии, если они:

проживают на территории РФ со дня получения вида на жительство¹ и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ в течение пяти лет непрерывно. При этом срок проживания на территории РФ считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Кроме того, срок проживания на территории РФ для лиц, прибывших в Россию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства;

обязуются соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ;

имеют законный источник средств к существованию;

обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства (отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Федеральным законом «О гражданстве Российской Феде-

¹ Понятие вида на жительство рассматривается в следующем параграфе.

рации» либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин);

владеют русским языком (порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ).

Однако срок проживания на территории РФ со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ сокращается с пяти лет до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации; предоставление лицу политического убежища на территории РФ;

признание лица беженцем.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Россией, может быть принято в гражданство РФ без соблюдения указанных условий.

Граждане государств, входивших в состав СССР, прошедшие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях или в органах, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ без соблюдения указанных выше условий и без представления вида на жительство.

Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» предусмотрен также ряд оснований, когда иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке без соблюдения перечисленных выше условий.

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство РФ, могут быть восстановлены в гражданстве РФ в соответствии с рассмотренным выше общим порядком. При этом срок их проживания на территории РФ сокращается до трех лет.

В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» отклоняются заявления о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ, поданные лицами, которые:

выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;

в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ или о восстановлении в гражданстве РФ, выдворялись за пределы Российской Федерации;

использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации);

имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Гражданство РФ прекращается вследствие выхода из гражданства РФ либо по иным основаниям, предусмотренным федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» или международным договором Российской Федерации. Выход из гражданства РФ лица, проживающего на территории РФ, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке. Выход из гражданства РФ лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в упрощенном порядке. Выход из гражданства РФ ребенка, один из родителей которого имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственным родителем которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

При этом выход из гражданства РФ не допускается, если гражданин РФ:

имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства РФ одним из его родителей либо обоими его родителями сохраняется или изменяется в соответствии с федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации». Для приобретения или прекращения гражданства РФ ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Гражданство РФ ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства РФ он станет лицом без гражданства.

Ребенок приобретает гражданство РФ, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство РФ. Гражданство РФ ребенка прекращается при прекращении гражданства РФ обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, их ребенок, проживающий на территории РФ, может приобрести гражданство РФ по заявлению его родителя, приобретающего гражданство РФ. Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, их ребенок, проживающий за пределами России, может приобрести гражданство РФ по заявлению обоих его родителей. Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство РФ, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести гражданство РФ по заявлению его родителя, приобретающего гражданство РФ. Если один из родителей, приобретающий гражданство РФ, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство РФ по заявлению обоих его родителей.

Если гражданство РФ одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином РФ, их ребенок сохраняет гражданство РФ. Гражданство РФ ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства РФ одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином РФ, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

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

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства определяется Конституцией РФ, Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», другими федеральными законами, межгосударственными договорами, заключенными Российской Федерацией, и другими правовыми актами.

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.

Иностранцы граждане и лица без гражданства проживают в Российской Федерации и осуществляют свою деятельность на основании специальных документов (приглашение на въезд; разрешение на временное проживание, вид на жительство). По этому основанию иностранцы граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории РФ, делятся на три категории:

- временно пребывающие в Российской Федерации;
- временно проживающие в Российской Федерации;
- постоянно проживающие в Российской Федерации.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин (лицо без гражданства) — лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание. При этом документом, который служит основанием для выдачи иностранному гражданину (лицу без гражданства) визы либо основанием для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, является *приглашение на въезд в Российскую Федерацию*.

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника в целях осуществления трудовой деятельности выдается по ходатайству, поданному работодателем или заказчиком работ (услуг). Одновременно с ходатайством о выдаче приглашения в целях осуществления трудовой деятельности работодатель или заказчик работ (услуг) представляет:

- разрешение на привлечение и использование иностранных работников;

документы, необходимые для выдачи разрешения на работу для каждого иностранного работника. Одновременно с приглашением в целях осуществления трудовой деятельности работодателю или заказчику работ (услуг) выдается разрешение на работу для каждого иностранного работника.

Квота на выдачу иностранным гражданам (лицам без гражданства) приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности ежегодно утверждается Правительством РФ по предложениям органов исполнительной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте РФ и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан (лиц без гражданства). Такие предложения органов исполнительной власти субъектов РФ формируются на основе принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда.

Срок временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства), прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток (за исключением особых случаев, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин (лицо без гражданства) обязан выехать из страны по истечении срока действия визы или иного срока, установленного для его пребывания в России, если им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание. Срок временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Россию.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства), прибывшего в страну в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), продлевается на срок

действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российскую Федерацию.

О продлении срока временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации делается отметка в миграционной карте. При этом под *миграционной картой* понимается документ, содержащий сведения об иностранном гражданине (лице без гражданства), въезжающем в Российскую Федерацию, а также служащий для контроля за временным пребыванием иностранного гражданина (лица без гражданства) в стране.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин (лицо без гражданства) — лицо, получившее разрешение на временное проживание. При этом под *разрешением на временное проживание* понимается подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, которое оформляется в виде:

отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства;

документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину (лицу без гражданства) в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину (лицу без гражданства):

родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории РФ;

признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве РФ;

имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве РФ;

состоящему в браке с гражданином РФ, имеющим место жительства в Российской Федерации;

осуществившему инвестиции в России в размере, установленном Правительством РФ;

в некоторых иных случаях.

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрены основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание. В случае, если иностранному гражданину (лицу без гражданства) было отказано в выдаче разрешения на временное проживание, он вправе повторно подать заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения предыдущего заявления.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин (лицо без гражданства) — лицо, получившее вид на жительство. При этом под *видом на жительство* понимается документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из России и въезд в Россию.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину (лицу без гражданства) на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина (лица без гражданства) может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено. Вид на жительство оформляется в виде документа установленной формы и содержит следующие сведения:

фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов);

дату и место рождения;

пол;

гражданство иностранного гражданина;

номер и дату принятия решения о выдаче вида на жительство;

срок действия вида на жительство;

наименование органа исполнительной власти, выдавшего вид на жительство.

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрены основания отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с между-

народным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина. Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

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

разрешение на временное проживание;

вид на жительство;

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

Иностранцы граждане (лица без гражданства) имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании имеющихся у них документов, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение. Временно проживающий в России иностранный гражданин (лицо без гражданства) не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов этого субъекта РФ.

Иностранцам гражданам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности.

Иностранцы граждане (лица без гражданства) не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов РФ. Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане (лица без гражданства) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в ор-

ганы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Иностранцы граждане (лица без гражданства) пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

В частности, работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин (лицо без гражданства) имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Однако этот порядок не распространяется на иностранных граждан (лиц без гражданства):

постоянно проживающих в Российской Федерации;

являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;

являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

являющихся работниками иностранных юридических лиц, выполняющих монтажные работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного

персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин (лицо без гражданства) не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание.

Иностранный гражданин (лицо без гражданства) не имеет права:

находиться на муниципальной службе;

находиться на государственной гражданской службе (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации);

замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ;

быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации 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 Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством РФ;

заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Иностранный гражданин (лицо без гражданства) не может быть призван на военную службу или альтернативную гражданскую службу. Однако возможно прохождение военной службы иностранными гражданами по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях. Иностранные граждане могут быть также приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала.

Среди иностранных граждан и лиц без гражданства в последние годы значительный интерес приобрели беженцы, кото-

рые занимают особое административно-правовое положение. Административно-правовой статус беженцев определен Законом РФ «О беженцах». *Беженец* — это лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений 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 данных опасений.

Не могут быть признаны беженцами лица, покинувшие государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, пожелавшее быть признанным беженцем и достигшее возраста 18 лет, должно обратиться с соответствующим ходатайством либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), либо в орган пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу РФ. После рассмотрения этого ходатайства принимается решение либо о признании данного лица беженцем (с выдачей ему соответствующего удостоверения), либо об отказе в признании беженцем. Лицо признается беженцем на срок до трех лет. В дальнейшем срок признания беженцем может продлеваться на каждый последующий год.

Лицо, признанное беженцем, имеет право на получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации; содействие в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в Российской Федерации; получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения до убытия к месту постоянного пребывания, медицинской и лекарственной помощи; содействие в направлении на профессиональное обучение

или в трудоустройстве; социальную защиту, в том числе социальное обеспечение и проч.

Лицо, признанное беженцем, обязано: соблюдать Конституцию РФ и российские законы, установленный порядок проживания; сообщать о намерении переменить место пребывания на территории РФ либо выехать на место жительства за пределы территории РФ; проходить ежегодный переучет и др.

§ 4. Специальные административно-правовые статусы индивидуальных субъектов

Как отмечалось в § 1 настоящей главы, в реальной жизни административная правоспособность для различных людей не всегда одинакова. Ее объем и содержание могут изменяться с помощью норм административного права. Существует немало групп людей, административно-правовое положение которых отличается от положения основной массы граждан РФ. Эти люди обладают специальным административно-правовым статусом.

Можно назвать ряд таких лиц. Наибольшее распространение среди них имеют субъекты административной опеки, жители территорий с особым административно-правовым режимом, субъекты разрешительной системы, члены особых административных образований и некоторые другие лица.

Субъекты административной опеки — это лица, которые в силу своей слабой социальной защищенности нуждаются в специальной помощи государства. Опека состоит в содействии при организации их труда и условий жизни, предоставлении различных льгот и привилегий, выдаче различных компенсаций и дополнительных денежных сумм, оказании необходимых медицинских и иных услуг и др. К субъектам административной опеки следует отнести: безработных; инвалидов; вынужденных переселенцев; детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; инвалидов и участников Великой Отечественной войны, других боевых действий; ветеранов труда и военной службы; представителей некоторых иных категорий граждан. Такие граждане обладают большими правами, чем иные лица, их административно-правовой статус определяется не только общим статусом гражданина РФ, но и нормами, содержащимися в ряде законов и подзаконных актов, актов органов местного самоуправления.

Например, в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» 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 населения.

Кроме того, гражданам, увольняемым из организаций в связи с сокращением численности или штата, в соответствии с заключенными коллективными договорами (соглашениями) гарантируются после увольнения сохранение очереди на получение жилья по прежнему месту работы, а также возможность пользоваться лечебными учреждениями, а их детям — детскими дошкольными учреждениями на равных условиях с гражданами, работающими в данной организации (ст. 13 указанного Закона).

Согласно положениям Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», материальное обеспечение инвалидов включает денежные выплаты по различным основаниям: пенсии; пособия; страховые выплаты при страховании риска нарушения здоровья; выплаты в счет возмещения вреда, причиненного здоровью; различные компенсации и др. Законом определены размеры ежемесячной денежной выплаты инвалидам, и детям-инвалидам, иные льготы.

В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» с учетом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда устанавливаются следующие категории ветеранов: ветераны Великой Отечественной войны; ветераны боевых действий на территории СССР, на территории РФ и территориях других государств; ветераны военной службы; ветераны государственной службы; ветераны труда. Каждой из этих категорий граждан государством гарантируются определенные меры социальной защиты.

Например, инвалидам войны предоставляются такие меры социальной поддержки, как: льготы по пенсионному обеспечению; обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий; внеочередная установка квартирного телефона; преимущество при вступлении в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан; оплата в размере 50% занимаемой общей площади жилых помещений, в том числе членами семей инвалидов войны, совместно с ними проживающими; оплата в размере 50% коммунальных услуг; сохранение обслуживания в поликлиниках и других медицинских учреждениях, к которым указанные лица были прикреплены в период работы до выхода на пенсию; ежегодное диспансерное обследование; обеспечение протезами и протезно-ортопедическими изделиями; обучение по месту работы на курсах переподготовки и повышения квалификации за счет средств работодателя; использование ежегодного отпуска в удобное для них время и предоставление отпуска без сохранения заработной платы сроком до 60 календарных дней в году; внеочередное пользование всеми видами услуг учреждений связи, культурно-просветительных и спортивно-оздоровительных учреждений, внеочередное приобретение билетов на все виды транспорта, внеочередное обслуживание предприятиями розничной торговли и бытового обслуживания и др.

Определенные меры социальной поддержки предусмотрены и для участников Великой Отечественной войны; ветеранов боевых действий; военнослужащих, проходивших военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии (в период с июня 1941 г. по сентябрь 1945 г.), военнослужащих, награжденных орденами или медалями СССР за службу в указанный период; жителям блокадного Ленинграда; лиц, работавших в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов, иных военных объектов; членов семей погибших (умерших) участников Великой Отечественной войны и других боевых действий. В частности, установлена ежемесячная денежная выплата ряду категорий указанных лиц

Также Федеральным законом «О ветеранах» предусмотрены меры социальной поддержки и других категорий ветеранов, в том числе льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, обеспечению их жильем и др.

К гражданам РФ, наделенным специальным административно-правовым статусом, следует отнести и вынужденных переселенцев. Их административно-правовой статус определен Законом РФ «О вынужденных переселенцах».

В соответствии с данным Законом *вынужденный переселенец* — это гражданин РФ, который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства либо на территории РФ вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений в связи с проведением враждебных кампаний применительно к отдельным лицам или группам лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека. Вынужденным переселенцем может быть признано также не имеющее гражданства РФ лицо, покинувшее место своего постоянного жительства на территории РФ по указанным основаниям.

Вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое умышленное преступление.

Лицо, признанное вынужденным переселенцем, имеет право: самостоятельно выбрать место жительства на территории РФ; проживать у родственников либо иных лиц (при условии их согласия на совместное проживание) независимо от размера занимаемой ими жилой площади; при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории РФ получить у уполномоченного на то федерального органа исполнительной власти направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев; получить содействие в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания, а в ряде случаев —

компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного поселения к новому месту жительства или к месту пребывания.

Жители территорий с особым административно-правовым режимом — это лица, проживающие в пограничных зонах, закрытых городах, заповедных зонах и зонах экологического бедствия, на территориях, где введено чрезвычайное положение, и т. д. На таких территориях граждане приобретают специальный административно-правовой статус, поскольку там устанавливаются особые правила въезда и пребывания, ограничиваются иные права и свободы граждан.

В частности, в условиях чрезвычайного положения в соответствии со ст. 56 Конституции РФ для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя допускаются определенные ограничения прав и свобод граждан. Например, согласно Федеральному конституционному закону «О чрезвычайном положении» возможно: установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее; установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости; запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра и др.

Допускается также введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан; проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств; выдворение лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет; иное ограничение прав и свобод граждан.

К жителям территорий с особым административно-правовым режимом необходимо отнести и лиц, проживающих в по-

граничной зоне. Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и других территорий, прилегающих к Государственной границе РФ.

В соответствии с Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» въезд (проход) лиц и транспортных средств в пограничную зону осуществляется по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам. Могут определяться время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств. Устанавливаются особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с использованием землями, лесами, недрами, водами, находящимися в пограничной зоне. В частности, в целях недопущения переноса заразных болезней через Государственную границу РФ может быть запрещено или ограничено содержание и выпас скота в полосе местности вдоль границы.

К жителям территорий с особым административно-правовым режимом относятся также лица, проживающие на территориях, где введен правовой режим контртеррористической операции, режим военного положения, некоторые другие правовые режимы.

Граждан, проживающих в закрытых административно-территориальных образованиях, следует отнести, с одной стороны, к жителям территорий с особым административно-правовым режимом, а с другой — к субъектам административной опеки.

Дело в том, что согласно Закону РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» в таком образовании устанавливается особый режим. Он включает ограничения на: въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом и проч. Граждане, проживающие, работающие и вновь прибывающие в закрытое административно-территориальное образование, должны быть ознакомлены с условиями особого режима и ответственностью за его нарушение. Однако проживание или работа граждан в условиях особого режима закрытого административно-территориального образования подлежат социальной компенсации, которая включает повышенный уровень бюджетной обеспеченно-

сти населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости.

Определенные ограничения прав граждан нередко обусловлены характером их деятельности. Как правило, это связано со специфическими требованиями, предъявляемыми для получения соответствующей лицензии. Так, согласно Закону РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» лицензия на частную детективную деятельность не выдается гражданам, не достигшим 21 года и не имеющим либо юридического образования или стажа работы в оперативных или следственных подразделениях не менее трех лет, либо документа о прохождении специальной подготовки для работы в качестве частного сыщика. Лица, не достигшие указанного возраста и не имеющие необходимых образования и навыков, не имеют права стать частным детективом.

Согласно Федеральному закону «Об оружии» право на приобретение оружия самообороны, спортивного и охотничьего оружия, сигнального оружия и холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, имеют граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста, после получения лицензии на приобретение конкретного вида оружия. При этом подобная лицензия не выдается лицам: не представившим медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к владению оружием; совершившим повторно в течение года административное правонарушение, посягающее на общественный порядок или установленный порядок управления; не имеющим постоянного места жительства; не представившим документы, подтверждающие прохождение проверки знания правил безопасного обращения с оружием, и др.

Другими словами, граждане, имеющие определенные болезни, не имеющие постоянного места жительства, не обладающие необходимыми знаниями правил безопасного обращения с оружием, лишены права иметь оружие, заниматься охотой, соответствующими видами спорта, носить холодное клинковое оружие с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой.

Военнослужащие, лица, имеющие специальные звания сотрудников органов внутренних дел, других силовых ведомств, государственные служащие и некоторые иные категории граждан также ограничены в своих правах. Так, в Федеральном

законе «О статусе военнослужащих» прямо сказано, что военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными данным и другими законами. Дело в том, что на военнослужащих возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для возможности принятия гражданина на гражданскую службу, а также прохождения гражданским служащим службы имеется ряд ограничений, например связанных с работой в других организациях, предпринимательской деятельностью и т. д. Причем подобные ограничения в большинстве случаев никоим образом не препятствуют работе лица в иных, не относящихся к особым административным образованиям, структурах.

Примеров определенного ограничения административно-правового статуса граждан можно привести еще немало. Все эти граждане, как и субъекты административной опеки, обладают специальным административно-правовым статусом.

§ 5. Паспортный режим в Российской Федерации

Паспортная система в Российской Федерации представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок выдачи, обмена, изъятия паспортов, а также правила регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства. Паспортная система играет существенную роль в деле учета населения, в реализации прав и обязанностей граждан, в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Она необходима также в борьбе с преступностью, профилактике различных правонарушений, розыске лиц и т. п.

В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 838, *паспорт гражданина РФ* является основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории России. Паспорт обязаны иметь все граждане РФ, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории РФ.

Отметим, что обязанность иметь паспорт не означает необходимость носить его всегда при себе. Такое требование, по сути дела, является ограничением прав и свобод граждан, а следовательно, может устанавливаться лишь федеральным законом в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Например, в условиях чрезвычайного положения, согласно Федеральному конституционному закону «О чрезвычайном положении», уполномоченные на то органы исполнительной власти могут вводить комендантский час (т. е. запрет в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выдаваемых пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан).

В обычных условиях одно лишь отсутствие у гражданина при себе паспорта или другого документа, удостоверяющего личность, не может служить основанием для его административного задержания и назначения ему административного наказания. В связи с этим представляется незаконной получившая широкое распространение в ряде городов страны практика административного задержания лиц, не имеющих при себе документов, удостоверяющих их личность (если только федеральным законом там не установлен специальный административно-правовой режим, запрещающий нахождение граждан вне дома без документов, удостоверяющих их личность)¹.

К сожалению, российским законодательством не установлен перечень документов (помимо паспорта), в общих случаях удостоверяющих личность гражданина РФ. Сделано это лишь для некоторых конкретных правоотношений, например: осуществления регистрационного учета по месту пребывания или месту жительства²; выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию³; участия граждан в выборах и референдумах⁴.

¹ Более подробно об этом см. гл. 17.

² См. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713.

³ См. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

⁴ См. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В паспорт вносятся следующие сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения и место рождения. В паспорте производятся отметки: о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета; об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста; о регистрации и расторжении брака; о детях, не достигших 14-летнего возраста; о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами Российской Федерации.

По желанию гражданина соответствующими учреждениями здравоохранения в паспорте производится запись о его группе крови и резус-факторе. При выдаче нового паспорта в него могут быть внесены также сведения о ранее выданном паспорте.

Другие сведения, отметки и записи вносить в паспорт запрещается.

Срок действия паспорта гражданина: от 14 лет — до достижения 20-летнего возраста; от 20 лет — до достижения 45-летнего возраста; от 45 лет — бессрочно. По достижении гражданином 20- и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене.

Замена паспорта осуществляется также при изменении гражданином фамилии, имени, отчества, сведений о дате или месте рождения; изменении пола; непригодности паспорта для использования вследствие износа, повреждения; обнаружении неточностей или ошибок в записях, произведенных в паспорте.

Выдача и замена паспортов входит в функции органов внутренних дел по месту жительства граждан. Паспорт умершего гражданина сдается в органы записи актов гражданского состояния по месту регистрации смерти.

В соответствии с Конституцией РФ каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (ст. 27). Однако в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в России установлен регистрационный учет по месту пребывания и по месту жительства¹.

¹ См. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Органы регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, в которых имеются органы внутренних дел, — это органы внутренних дел, в остальных населенных пунктах — органы местного самоуправления.

Местом пребывания гражданина признается место, где он временно проживает, — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина.

Место жительства — место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайму), социального найма, договору аренды либо на иных предусмотренных законодательством основаниях. Это может быть жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких и престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение.

Документами, удостоверяющими личность граждан РФ, необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются: паспорт гражданина РФ, удостоверяющий личность гражданина РФ на территории РФ; паспорт гражданина СССР, удостоверяющий личность гражданина РФ, до замены его в установленный срок на паспорт гражданина РФ; свидетельство о рождении — для лиц, не достигших 14-летнего возраста; паспорт, удостоверяющий личность гражданина РФ за пределами Российской Федерации, — для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны по истечении указанного срока обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить: документ, удостоверяющий личность; заявление установленной формы о регистрации по месту пребывания; документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

Регистрация граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, осуществляется на срок, определенный по взаимному соглашению: с нанимателями и всеми совместно проживающими с ними членами их семей, в том числе временно отсутствующими членами их семей, при условии проживания в домах государственного или муниципального жилого фонда; с собственниками жилых помещений; с правлениями жилищно-строительных или жилищных кооперативов, если члены кооперативов не являются собственниками данных жилых помещений.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в трехдневный срок со дня обращения к ним граждан, прибывших для временного проживания, передают необходимые документы в органы регистрационного учета. Органы регистрационного учета в трехдневный срок со дня поступления документов регистрируют в установленном порядке граждан по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, и выдают им свидетельство о регистрации по месту пребывания.

Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе, а также в ином подобном учреждении осуществляется по их прибытии администрацией этих учреждений на основании документов, удостоверяющих личность.

Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить: документ, удостоверяющий личность; заявление установленной формы о регистрации по месту жительства; документ, являющийся основанием для вселения в жилое помещение.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, в трехдневный срок со дня обращения граждан передают эти документы в органы регистрационного учета. Органы регистрационного учета в трехдневный срок со дня поступле-

ния документов регистрируют граждан по месту жительства и производят в их паспортах отметку о регистрации по месту жительства. Гражданам, регистрация которых производится по иным документам, удостоверяющим личность, выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

К основаниям снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства закон относит изменение места жительства; призыв на военную службу; осуждение к лишению свободы; признание безвестно отсутствующим; смерть или объявление решением суда умершим; выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением; обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомерные действия должностных лиц при решении вопроса о регистрации.

В целях обеспечения безопасности граждан, предотвращения угрозы их жизни и здоровью, охраны государственных тайн, обеспечения режима Государственной границы РФ, права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в соответствии с федеральными законами могут быть ограничены. Например, в пограничной полосе, в закрытых военных городках и административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территории действия режима чрезвычайного положения, а также на территориях, на которых в случае опасности распространения инфекционных и неинфекционных массовых заболеваний людей могут быть введены особые условия проживания населения и специальный административно-правовой режим.

§ 6. Обращения граждан

Одним из основных конституционных прав граждан Российской Федерации является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ), в Конституционный Суд РФ (ст. 125 Конституции РФ).

Право граждан на подачу различного вида обращений закреплено в ряде федеральных законодательных актов и законов субъектов РФ, например, в федеральных законах «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении

иностранных граждан в Российской Федерации», «О беженцах», Законах РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», «О вынужденных переселенцах», КоАП РФ, НК РФ, ТК РФ и других актах.

Под *обращениями граждан* в этих законах понимаются: предложения, заявления, жалобы, ходатайства, коллективные обращения и петиции граждан.

Предложение — это устное или письменное обращение гражданина конкретного характера, не связанное с нарушением его прав и свобод, направленное на улучшение организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, общественных объединений в решении вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер жизни.

Заявление — это устное либо письменное обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав, не связанное с их нарушением.

Жалоба — это устное или письменное обращение гражданина по поводу восстановления его прав и свобод, нарушенных действиями (бездействием) либо решениями органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, руководителей организаций, общественных объединений.

Ходатайство — это письменное обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих.

В действительности в одном и том же обращении могут содержаться и предложение, и заявление, и жалоба, и ходатайство в различных сочетаниях.

Коллективное обращение — это обращение двух или более граждан в письменном виде, содержащее частный интерес, либо обращение, имеющее общественный характер и принятое на митинге, собрании и подписанное их организаторами или участниками.

Петиция — это коллективное обращение граждан в письменном виде в органы государственной власти о необходимости проведения общественных реформ или изменения законодательства.

К сожалению, в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» законодатель формально называет лишь три вида обращений граждан: пред-

ложение, заявление, жалоба. Между тем, в Федеральном законе «О беженцах», Законе РФ «О вынужденных переселенцах» говорится о необходимости подать ходатайство для получения соответствующего правового статуса. Ходатайство как вид обращений граждан называется и в других актах, в некоторых из них говорится также о возможности подачи коллективных обращений и петиций граждан. Например, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» этим Судом рассматриваются в том числе коллективные жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан. О возможности направлять в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам коллективные обращения граждан говорится и в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ст. 2).

В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» даны определения обращения, предложения, заявления и жалобы применительно к положениям данного Закона. Однако сформулированные законодателем дефиниции отличаются от определений, изложенных выше, и представляются не достаточно удачными.

Так, под обращением гражданина в этом Законе понимается направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление либо жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Выше уже отмечалась узость данного определения, не включающего обращения ходатайств, коллективных обращений, петиций. Кроме того, представляется недопустимым исключение из устных обращений граждан обращения к должностным лицам, тем более что в ст. 13 данного Закона фактически предусмотрены такие обращения.

Предложение определяется в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» как 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. Однако в данном определении крайне важно подчеркнуть, что предложение гражданина не связано с нарушением его прав и сво-

бод, четко отделив тем самым предложение от жалобы гражданина.

Согласно данному Федеральному закону заявление — это 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. Во-первых, данное определение неполно, хотя и пространно. Разве заявление гражданина касается только реализации его конституционных прав и свобод? Существует масса актов различной юридической силы, в которых сформулированы права граждан в тех или иных сферах их жизни и деятельности. Разве гражданин не может обратиться по поводу реализации этих прав?

Во-вторых, видимо, не следует говорить, что заявлением является просьба гражданина о содействии в реализации его прав и свобод. В своем заявлении гражданин обращается с прямой просьбой о реализации принадлежащих ему прав. Что в этом контексте означает слово «содействие», не понятно.

В-третьих, заявление гражданина не связано с нарушением его прав и свобод, и это крайне важно подчеркнуть, четко отделив тем самым заявление от жалобы гражданина.

Жалоба определяется в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» как просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Представляется, что слово «просьба», когда речь идет о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод гражданина, неуместно, поскольку в просьбе можно отказать, не аргументируя решения об этом. Безусловно, в соответствующем письменном документе гражданин, как правило, пишет: «Прошу», «Обращаюсь с просьбой» и т.д. Однако на самом деле в жалобе фактически выражается основанное на законе требование гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод. Конечно, слово «требование» при определении понятия жалобы режет слух. Именно поэтому в данном нами выше определении дипломатично говорится о жалобе как об обращении гражданина по поводу

восстановления его прав и свобод, без упоминания слов «просьба» или «требование».

Устные обращения граждан рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны. Для приема устных обращений граждан руководители и другие должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений обязаны проводить личный прием граждан. На устные обращения граждан, как правило, дается ответ в устной форме.

Письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и должно содержать помимо изложенного существа предложения, заявления либо жалобы также данные о месте его жительства (можно работы или учебы). Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит.

Предложения, заявления, ходатайства, коллективные обращения должны подаваться гражданами в те государственные органы, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения или тем должностным лицам (а петиции — в те органы государственной власти), к непосредственному ведению которых относится разрешение данного вопроса.

Жалобы подаются в те органы и организации, тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган, организация или должностное лицо, действия которых обжалуются, а также в суд.

Право граждан на подачу жалобы подразделяется на *общее право на подачу жалобы*, которым обладают все граждане как таковые, и *специальное право на подачу жалобы*, предоставленное лицам как участникам уголовного и гражданского процесса, производства по делам об административных правонарушениях, исполнительного производства и некоторых иных правоотношений.

Специальное право на подачу жалобы регламентируется законодательством, которое наделяет граждан специальной правосубъектностью в дополнение к общей правосубъектности. Например, лицо, имеющее право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, является не просто гражданином, а либо лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении,

либо потерпевшим. Порядок реализации гражданами специального права на жалобу регламентируется специальными нормами, в данном случае — содержащимися в КоАП РФ.

Общее право на подачу жалобы, т.е. право подачи жалобы на все иные действия и решения в отношении граждан со стороны органов, организаций и должностных лиц, регламентируется общим законодательством об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. При этом общее право на подачу жалобы подразделяется на право на подачу административной жалобы (право на административное обжалование) и право на подачу судебной жалобы (право на судебное обжалование).

Общее право на подачу административной жалобы реализуется гражданами в соответствии с федеральными законами «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации», НК РФ, ТМК РФ, некоторыми другими федеральными законами, законами субъектов РФ.

Общее право на подачу судебной жалобы реализуется гражданами в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ГПК РФ. Говоря о праве граждан на подачу судебной жалобы, нельзя не сказать о возможности обратиться в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» в этот Суд. Он рассматривает индивидуальные и, как уже отмечалось выше, коллективные жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод.

Еще одним объектом подачи гражданами судебных обращений является арбитражный суд. Он рассматривает действия и решения государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, затрагивающих права и свободы граждан как субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. В соответствии с АПК РФ граждане вправе обратиться в арбитражный суд, например, с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта либо незаконным решением или действием (бездействием) указанных органов, должностных лиц.

Назовем также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конститу-

ционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» он призван обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом Уполномоченным по правам человека используется большой арсенал соответствующих средств, в том числе институт обжалования гражданами действий и решений органов и должностных лиц, нарушающих их права и свободы.

Поскольку Уполномоченный по правам человека не входит ни в систему исполнительной, ни в систему судебной власти, соответствующие жалобы нельзя рассматривать ни в качестве административных, ни в качестве судебных обращений. Его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра соответствующей компетенции других субъектов, в том числе по рассмотрению административных и судебных жалоб граждан.

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее гражданин обжаловал эти решения или действия в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

§ 7. Порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, подаваемых в административном порядке

Порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, подаваемых в административном порядке, регулируется Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Выше уже отмечалось, что в данном законе под обращениями гражданина понимаются лишь эти три вида обращений. Установленный данным Законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все предложения, заявления и жалобы граждан, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Установленная Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» процедура

рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливающие гарантии, установленные в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Например, в ст. 12 указанного Федерального закона установлено, что письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В законах некоторых субъектов РФ уточняется, что обращения, не требующие дополнительного изучения и проверки, разрешаются безотлагательно в сокращенные сроки, не позднее 15 дней. Заявления и жалобы некоторых категорий граждан всегда разрешаются в сокращенные сроки – до 15 дней со дня их поступления в органы государственной власти субъекта РФ и в региональные организации.

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

- 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
- 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения (если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну);

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

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение в административном или судебном порядке;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Законом установлены требования к письменным обращениям граждан. Обращение должно содержать:

наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в который направляется письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

фамилию, имя, отчество лица, направившего обращение;

почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;

изложение сути рассматриваемого в обращении вопроса;

в случае необходимости — документы и материалы, подтверждающие суть обращения, либо их копии (в качестве приложения к обращению);

личную подпись лица, направившего обращение;

дату направления обращения.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в порядке, установленном анализируемым Федеральным законом.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых

входит решение поставленных в обращении вопросов. Обращение подлежит там обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения).

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Следует особо подчеркнуть, что запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение либо действие (бездействие) которых обжалуется. Если с учетом сказанного невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение либо действие в суд.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. При этом государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение;

запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц (за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия);

принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

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

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения (за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления).

В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в названном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией. Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностно-

го лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу. Однако такое решение может быть принято только тогда, когда это обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, как уже отмечалось выше, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также при направлении запроса в другие государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам в целях получения необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней. При этом о продлении срока рассмотрения в обязательном порядке уведомляется гражданин, направивший обращение.

Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится

до сведения граждан. При личном приеме гражданин должен предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в указанном выше порядке.

К сожалению, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не установлены сроки подачи административных жалоб граждан. Такие сроки установлены лишь для подачи жалоб в суд, о чем будет идти речь в следующем параграфе. Сроки подачи жалоб граждан в государственные органы, организации, должностным лицам не были предусмотрены и в действовавшем ранее Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Данный пробел федерального законодательства об обращениях граждан в принципе позволяет подавать жалобы на нарушение прав и свобод граждан в любые сроки после того, как гражданину стало известно об этом. Подобную возможность нельзя признать допустимой.

В ряде субъектов РФ законодательством установлены сроки подачи жалоб в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ или региональные организации. Как правило, по аналогии с судебными жалобами установлены следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод, либо один месяц со дня получения гражданином уведомления органа власти региона или должностного лица об отказе в удовлетворении ранее поданной жалобы. Однако этот вопрос требует урегулирования на федеральном уровне.

Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обраще-

ния, по решению суда. В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

§ 8. Порядок рассмотрения судебных жалоб граждан

Порядок рассмотрения жалоб, подаваемых гражданами в суд, регулируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В соответствии с данным Законом каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

При этом к действиям, решениям, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия или решения, в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для их совершения, в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

В соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме тех, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, а также тех, в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Согласно данному Закону при подаче жалобы у гражданина есть две альтернативные возможности. Во-первых, он вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, сразу непосредственно в суд. Во-вторых, он может сначала обратиться с административной жалобой к вышестоящим над тем, чьи действия или решения обжалует, государственному органу, органу местного самоуправления, организации, общественному объединению, должностному лицу,

государственному служащему, которые обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину отказано в удовлетворении административной жалобы или он не получил ответа в течение одного месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с повторной жалобой в суд. Такой порядок нередко называют смешанным порядком подачи жалобы (и административный, и судебный) либо последовательным (сначала в административный орган, потом в суд).

Жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, организации, должностного лица, государственного служащего, чьи действия обжалуются.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия или решения. Подача жалобы оплачивается государственной пошлиной в установленном размере. Суд может освободить гражданина от уплаты пошлины или уменьшить ее размер.

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, организации, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства с учетом особенностей, установленных Законом РФ «об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

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. При этом суд определяет ответственность государственного органа, органа местного самоуправления, организации, общественного объединения или должностного лица, государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), представлением искаженной информации, возмещаются в установленном ГК РФ порядке.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан и подлежит исполнению на всей территории РФ. Решение суда направляется соответствующим органу, организации или должностному лицу, государственному служащему, а также гражданину не позднее 10 дней после вступления решения в законную силу. Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством РФ.

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, организацию, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если установит, что их действия (решения) были незаконными. Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, организацию, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего и в случае признания судом их действий (решений) законными, если первоначальная жалоба, поданная гражданином в административном порядке вышестоящим органу, организации, должностному лицу, была оставлена без ответа либо ответ дан с нарушением установленного срока.

Глава 8

Органы исполнительной власти

§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти

Тема «Органы исполнительной власти» является важнейшей частью современного административного права. Она представляет ту его часть, которую можно назвать *правом организации управления (организационным административным правом)*, и включает такие понятия, как признаки органов исполнительной власти, система и структура, виды, полномочия и правовые основы образования, а также их деятельность, реорганизация и упразднение (ликвидация).

Субъекты исполнительной власти осуществляют государственное управление в рамках установленной компетенции. Исполнительная власть не может быть вне системы органов государственного управления, реализующих ее функции и назначение. Организация и деятельность исполнительной власти — это организация и функционирование системы ее органов, т. е. органов государственного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи, компетенцию, структуру и необходимые для работы государственные должности государственной службы (управленческий персонал).

Законодатель не устанавливает понятия органа исполнительной власти, ограничиваясь лишь указанием на существование единой системы государственных органов исполнительной власти и определением в Конституции РФ (например, ст. 77, 78, 85, 110, 112, 125), федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов РФ и иных нормативных правовых актах их полномочий. В ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» речь идет о системе органов исполнительной власти субъекта РФ. В российском законодательстве встречаются несколько терминов, обозначающих, по сути, органы исполнительной власти: «государственные органы управления», «исполнительные органы», «исполнительные органы государственной власти (ч. 3 преамбулы вышеназванного Закона определяет, что термины «исполнительные органы государственной власти субъек-

та РФ» и «органы исполнительной власти субъекта РФ» используются в настоящем Законе в одном значении).

Исполнительные органы являются составной частью всякого публичного управления, например местного самоуправления. Они также осуществляют управленческую деятельность, решают задачи управления, реализуют его функции. При этом исполнительные органы государственных учреждений, предприятий, негосударственных образований, общественных объединений по своему правовому содержанию, полномочиям, юридическим последствиям управленческой деятельности существенно отличаются от органов государственного управления.

Орган исполнительной власти — это государственная организация, часть системы органов государственной власти в Российской Федерации, учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих.

Определяя основные и наиболее существенные признаки органа исполнительной власти, характеризующие его административную правосубъектность, необходимо подчеркнуть следующее.

1. *Государственно-правовая природа органов исполнительной власти* обусловлена конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов — следствие нормативного закрепления принципа разделения властей.

2. Органы исполнительной власти — это *внешняя форма выражения исполнительной власти*. Они образуются для практической реализации функций и задач исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

3. Работа органов исполнительной власти строится в соответствии с такими *принципами их деятельности*, как:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

ж) самостоятельное осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

з) обеспечение самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления, расположенными на территории, где образованы и действуют соответствующие органы исполнительной власти.

4. Главная задача органа исполнительной власти — *правоисполнительная деятельность*, т. е. исполнение действующих законов и иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнения всеми субъектами права.

5. Деятельность органов исполнительной власти по своему содержанию имеет *управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер*; в результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции.

6. Существует *организационная структура* органа исполнительной власти, т. е. наличие в нем *государственных должностей* и функциональных *структурных подразделений* (департаментов, отделов, управлений, главных управлений и т. д.), способствующих наиболее эффективному осуществлению задач, функций и полномочий данного органа. Каждая государственная должность замещается государственным служащим, который имеет специальный административно-правовой статус (права, обязанности, ограничения, полномочия, ответственность и т. д.). Совокупность должностей составляет штат органа исполнительной власти.

7. Органы исполнительной власти наделены государством *особыми государственно-властными полномочиями*, которые реа-

лизуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти; обладают *компетенцией*, установленной в различных нормативных правовых актах (конституциях, законах, положениях, уставах, приказах и др.). В компетенцию, как правило, включаются в качестве основных компонентов задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органа исполнительной власти. В пределах своей компетенции органы издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. В содержание полномочий органов исполнительной власти входят:

а) исполнительно-распорядительная деятельность;

б) контрольно-надзорные функции;

в) действия юридического характера и принятие решений, вызывающих важные правовые последствия;

г) нормотворческая деятельность;

д) правоохранительная (юрисдикционная) деятельность.

8. Орган исполнительной власти *постоянно и непрерывно действует на определенной территории РФ*.

9. Органы исполнительной власти наделены правом *нормотворческой деятельности*, т. е. правом издания актов управления (административных актов). Для решения поставленных задач и осуществления функций государственного управления каждый орган исполнительной власти имеет право издавать правовые акты управления. В законах и специальных нормативных правовых актах определяются виды, порядок принятия, государственной регистрации, действия, опубликования, оспаривания правовых актов управления. 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, т. е. они издаются в обязательном соответствии с требованиями и положениями законов и развивают их, а также обеспечивают решение возникающих в сфере управления споров и административных дел.

10. Определен нормативно установленный *порядок образования, формирования, реорганизации и ликвидации* органа исполнительной власти.

11. Каждый орган исполнительной власти имеет *свое наименование*.

12. Федеральными законами и законами субъектов РФ предусмотрена *ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц*.

13. Орган исполнительной власти — юридическое лицо — имеет гербовую печать, может вступать в гражданско-правовые отношения.

14. *Финансирование* органа исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Правовой статус органов исполнительной власти характеризуется тем, что эти органы являются *самостоятельными и независимыми именно в осуществлении предоставленных им полномочий*. Независимость от органов законодательной власти устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, а также другими нормативными правовыми актами. Превышение пределов установленных компетенций означает незаконное присвоение властных полномочий.

Организационная структура органов государственного управления обеспечивается разработкой и утверждением их штатного расписания, представляющего собой перечень структурных подразделений органа (с их наименованиями), должностей и их количества (в целом по органу управления и в структурных подразделениях в особенности), должностных окладов. Денежное содержание выплачивается государственному служащему согласно установленному в штатном расписании размеру должностного оклада. Таким образом, штатное расписание устанавливает организационную структуру органа исполнительной власти и объем денежных средств, необходимых на содержание этого органа. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов управления контролируется вышестоящими органами исполнительной власти. Штатные расписания подлежат государственной регистрации в финансовых органах.

В результате проведения административной реформы (2004—2005 гг.) были приняты нормативные акты, которые устанавливали общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия *федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными*

агентствами (например, Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30).

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, устанавливает общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и применяется совместно с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти включает в себя нормы, определяющие: структуру и штатное расписание федерального органа исполнительной власти и территориального органа федерального органа исполнительной власти; полномочия руководителей в федеральном органе исполнительной власти; порядок разработки *административных регламентов и стандартов государственных услуг*; порядок планирования и организации работы; деятельность коллегии федерального органа исполнительной власти; порядок подготовки и оформления решений федерального органа исполнительной власти; порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти; порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями); порядок подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство РФ; законопроектная деятельность и порядок участия в деятельности Федерального Собрания; порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств; порядок осуществления федеральным министерством полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб и федеральных агентств; правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; порядок взаимоотношений с органами судебной власти; порядок рассмотрения отдельных видов обращений; порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан; порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти определяет следующие вопросы: общие положения; порядок осуществления федеральными органами исполнительной власти *функций в установленной сфере деятельности*; формирование планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти; порядок осуществления федеральным министерством *координации и контроля*; порядок создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; порядок исполнения поручений, содержащихся в постановлениях и распоряжениях Правительства РФ и протоколах заседаний Правительства РФ, а также поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ; участие федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности Правительства РФ; порядок подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов и проектов официальных отзывов Правительства РФ на законопроекты; порядок рассмотрения федеральными органами исполнительной власти парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы; взаимодействие федеральных органов исполнительной власти при предоставлении и получении информации; основные правила организации документооборота в федеральных органах исполнительной власти; образование и организация деятельности межведомственных координационных и совещательных органов.

§ 2. Президент Российской Федерации и исполнительная власть

Конституция РФ определяет статус Президента РФ как главы государства. Президент РФ осуществляет государственную власть, «возвышаясь» над всеми тремя ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Президент, выполняя важнейшие государственные функции, не входит в систему какой-либо ветви государственной власти. 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 власти¹.

Президент РФ, не будучи главой исполнительной власти, играет тем не менее весьма значительную роль в сфере ее организации (т. е. формирования системы органов исполнительной власти) и функционирования (т. е. практического осуществления функций, компетенции, полномочий).

Президент РФ как *глава государства* имеет множество важнейших полномочий, которые связаны с организацией и деятельностью государственных органов исполнительной власти:

- 1) гарантирует права и свободы человека и гражданина, которые реализуются чаще всего в области организации и функционирования государственного управления;
- 2) формирует Правительство РФ;
- 3) предлагает для одобрения Государственной Думе Федерального Собрания кандидатуру Председателя Правительства РФ. (В конечном счете Президент РФ может назначить на эту должность свою кандидатуру.);
- 4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ;
- 5) вправе принимать или отклонять отставку Правительства РФ;
- 6) определяет внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации (тем самым он оказывает огромное влияние на содержание деятельности высшего органа исполнительной власти в стране);
- 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;

¹ См., например: *Лучин В. О., Мазуров А. В.* Президент — гарант Конституции // *Право и политика.* 2000. № 3. С. 34—42.

8) вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов РФ как по своей инициативе, так и по инициативе органа исполнительной власти. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда: так, ряд споров о компетенции разрешается Конституционным Судом РФ. Предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ может стать отказ одной из сторон вести переговоры по заключению соглашения, в то время как другая сторона выступила с инициативой несогласия с отдельными пунктами соглашения; отказ в подписании соглашения в целом и т. п.;

9) представляет Государственной Думе Федерального Собрания кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от должности;

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

11) представляет Совету Федерации Федерального Собрания кандидатуры для назначения на высшие судебные должности, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ;

12) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

13) формирует и осуществляет руководство Администрацией Президента РФ;

14) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

15) назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в российских регионах;

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

По представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения и дополнения. Он имеет право вносить изменения в состав Правительства РФ, упразднять, объединять или преобразовывать федеральные органы исполнительной власти.

Президент РФ может вводить на территории РФ 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 РФ 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 РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. В сфере организации и функционирования государственных органов исполнительной власти действует множество указов и распоряжений Президента РФ.

Высшие должностные лица субъектов РФ — краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов — подчиняются Президенту РФ по предметам ведения Российской Федерации и осуществления полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Важные функции исполнительной власти и государственно-управления выполняет *Администрация Президента РФ*, которая является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ. Правовое положение Администрации Президента РФ устанавливается Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, которым было утверждено Положение об Администрации Президента Российской Федерации, а также другими указами Президента РФ.

О каждом структурном подразделении Администрации Президента РФ указом Президента РФ утверждается соответствующее положение, которое включает в себя, как правило, следующие основные части: общие положения; основные функции управления; основные задачи управления; обеспечение деятельности управления; руководство управления (например, Положение о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699; Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729; Положение об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, утвержденное Указом Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662). Все самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ руководствуются в деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, указами и рас-

поряжениями Президента РФ, Положением об Администрации Президента Российской Федерации и соответствующими положениями о конкретном подразделении Администрации Президента РФ, которые утверждаются Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ.

Администрация Президента РФ в целях обеспечения его деятельности осуществляет следующие функции:

организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы;

подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой;

подготовка предложений о подписании Президентом РФ федеральных законов либо об их отклонении;

подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ, а также аналитических докладов, справок и иных необходимых Президенту документов;

обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

осуществление контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента РФ;

подготовка предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей и торгово-промышленными палатами;

обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению;

обеспечение взаимодействия Президента РФ с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

содействие Президенту РФ в реализации его полномочий по кадровым вопросам;

сбор, обработка и анализ информации о социально-экономических и политических процессах в стране и за рубежом;

учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений и органов местного самоуправления, представление соответствующих докладов Президенту РФ.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ. Президенту РФ в Администрации непосредственно подчиняются: Руководитель Администрации, Секретарь Совета Безопасности РФ, заместители Руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты и референты Президента РФ.

Начиная административную реформу, Президент РФ Указом от 13 мая 2000 г. № 849 утвердил Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. В России образовано семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Образование округов даст возможность более эффективно осуществлять федеральный контроль на уровне нескольких субъектов РФ, позволит своевременно разрешать возникающие споры и конфликты между органами региональной государственной власти и территориальными органами федеральной исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 было 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. Одними из основных задач Государственного совета РФ, возглавляемого Президентом РФ, являются: обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации 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 долж-

ностными лицами Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; обсуждение основных вопросов кадровой политики в стране. Государственный совет формируется в составе председателя Государственного совета (им является Президент РФ) и его членов — высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ; все они участвуют в работе Государственного совета на общественных началах. Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе семи членов Государственного совета, которые не вправе делегировать свои полномочия другим лицам. Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца. Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета. При необходимости решения Государственного совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ.

Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 было утверждено Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов. Этот Совет является совещательным органом при Президенте РФ, способствующим взаимодействию между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов.

Новейший этап административной реформы в России был начат в сентябре 2004 г. В специальном обращении к народу Президента РФ В. В. Путина 4 сентября 2004 г. говорилось о подготовке комплекса мер, направленных на укрепление единства страны; были высказаны предложения главным образом по изменению порядка формирования исполнительной власти в субъектах РФ.

13 сентября 2004 г. на расширенном заседании Правительства РФ Президент РФ изложил идею изменения порядка избрания высших должностных лиц субъектов РФ развернуто. Речь шла о вопросах обеспечения единства страны, укреплении государственных структур, повышении доверия к власти, создании эффективной системы внутренней безопасности. Был сде-

лан вывод о том, что целесообразно совместное участие Федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в регионах; высшие должностные лица субъектов РФ должны избираться законодательными собраниями территорий по представлению главы государства. Вторым важнейшим политическим заявлением Президента РФ стало предложение о целесообразности введения пропорциональной системы выборов в Государственную Думу.

По предложению президента в стране создана *Общественная палата*, которая осуществляет общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также обеспечивает общественную экспертизу важнейших законопроектов и подзаконных актов. Порядок формирования и деятельности Общественной палаты устанавливается Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации». Этот Закон определяет правовые возможности осуществления контроля гражданским обществом за деятельностью государства. Установлено, что Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя России и демократических принципов развития гражданского общества.

В субъектах РФ принимаются законы, устанавливающие порядок формирования, деятельности и полномочия общественных палат соответствующих субъектов РФ (например, Закон Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ «Об Общественной палате Воронежской области»).

Логику президентских предложений по укреплению *«вертикали власти»* и *единства правового пространства* в системном виде можно представить следующим образом: 1) 2000 г. — укрепление единства правового пространства Российской Федерации (реформирование порядка формирования Совета Федерации, создание Государственного совета, появление полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; законодательное оформление мер, направленных на приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с Конститу-

цией РФ и федеральными законами; установление правил федеративного управления и вмешательства в деятельность субъектов РФ; проведение органами юстиции (как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов) юридической экспертизы и регистрации нормативных правовых актов); 2) 2001—2003 гг. — подготовка предложений по осуществлению административной реформы и ее практическое начало (нормативное закрепление плана административных преобразований; внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»); 3) март—май 2004 г. — издание указов Президента РФ, устанавливающих систему и структуру федеральных органов исполнительной власти; 4) сентябрь—декабрь 2004 г. — обоснование предложений по изменению порядка формирования региональных органов исполнительной государственной власти (избрание высшего должностного лица субъекта РФ органом законодательной власти субъекта РФ по предложению Президента РФ), порядка избрания депутатов Государственной Думы, а также нормативное установление многих положений в федеральном законе «О внесении изменений в Федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Гражданин РФ *наделяется полномочиями* высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по *представлению Президента РФ* законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и конституцией (уставом) субъекта РФ. Решение о наделении гражданина РФ по представлению Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта) оформляется *постановлением* законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

Президент РФ имеет право в соответствующих случаях распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Например, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принял решение о ее отклонении либо не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации установленных Конституцией РФ, федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит указом *предупреждение* законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ.

Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу го-

сударственной власти субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. В этом случае его полномочия прекращаются со дня вступления в силу решения Президента РФ о роспуске указанного органа.

Срок, в течение которого Президент РФ вправе вынести предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ или принять решение о роспуске указанного органа, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда.

§ 3. Виды органов исполнительной власти

Конституция РФ, закрепляя единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации, не дает их полного перечня; неясны конституционные термины «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, отсутствует четкая научная классификация субъектов, нет законов о федеральных органах исполнительной власти. Ликвидация этих пробелов позволила бы на уровне субъектов РФ разработать и внедрить различные модели их управленческих органов. При этом законы и положения о всех звеньях управления обязательно должны включать все элементы их правового статуса: цели, функции, связи, полномочия, ответственность, организацию работы.

В Российской Федерации создано множество органов исполнительной власти, различающихся по уровню их нахождения в структуре исполнительной власти, роли и масштабу деятельности, сферам и отраслям управления, порядку принятия решений, способу образования, характеру компетенции, в связи с чем представляется важным вопрос классификации этих органов.

В зависимости от критерия, который лежит в основе классификации, можно выделить следующие виды органов исполнительной власти.

1. По уровню нахождения органа в системе исполнительной власти в Российской Федерации (в зависимости от федеративного государственного устройства страны):

а) *федеральные органы исполнительной власти* (Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства);

б) *органы исполнительной власти субъектов РФ*: республик, краев, областей, городов республиканского значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области и автономных округов.

Для данного раздела классификации важнейшее значение имеет установление территориальных границ, в рамках которых тот или иной орган исполнительной власти может осуществлять государственно-властные полномочия. Традиционно в этом случае говорят о территориальном масштабе деятельности соответствующих органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление на территории всей Российской Федерации, могут создавать свои *территориальные органы*, которые не входят в систему органов исполнительной власти субъектов РФ (хотя их деятельность осуществляется в соответствующих субъектах РФ), а также *территориально-региональные органы* исполнительной власти, компетенция которых распространяется на территорию нескольких субъектов РФ (экономический район, военный округ; соответственно можно говорить об органах управления в определенном экономическом районе, органах военного управления).

Принцип федерализма способствует формированию единой системы органов исполнительной власти, предполагающей как непосредственную подчиненность нижестоящих органов вышестоящим, так и известную самостоятельность, которая обеспечивается действующим законодательством. Именно с учетом принципа федерализма следует разрабатывать основные критерии распределения полномочий федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также определять основы взаимодействия и порядок разрешения споров и коллизий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

2. По субъекту, в ведении которого находится право формировать (учреждать) органы:

а) органы исполнительной власти, которые *формируются* (учреждаются) *Российской Федерацией* в соответствии с конституционными положениями, отнесенными процедуру образования этих органов к ведению Федерации. Следовательно, к этой группе принадлежат лишь федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы;

б) органы исполнительной власти, которые *формируются* (учреждаются) *субъектами РФ* на основании положений Конституции РФ, конституций (уставов) и законов субъектов РФ. Право образования этих органов отнесено к ведению субъектов РФ.

Органы исполнительной власти, формируемые в субъектах РФ, могут находиться в так называемом *двойном подчинении*, т. е. подчиняться не только президентам, главам администраций, но и соответствующим федеральным органам исполнительной власти. Например, управление внутренних дел МВД России, действующее в субъекте РФ, подчиняется и главе администрации, и министру (министерству) внутренних дел РФ.

3. По способу и процедуре формирования (учреждения) органов:

а) органы, руководители которых *избираются населением* соответствующей территории (например, органы местного самоуправления);

б) органы, в установленном порядке *формируемые высшими должностными лицами* (глава государства, президент) или главами исполнительной власти (президент, глава администрации, высшее должностное лицо).

4. По организационно-правовым формам:

а) *правительства* (советы министров, которые имеют статус правительств), например Правительство РФ, Правительство республики, города федерального значения, краев, областей;

б) *министерства* (федеральные, республиканские, некоторых областей — субъектов РФ);

в) *государственные комитеты* (республиканские);

г) *федеральные службы и федеральные агентства* (они могут иметь свои территориальные органы государственного управления);

д) *администрации*;

е) *мэрии*;

ж) *департаменты, управления, главные управления, комитеты, отделы* (они образуются в качестве структурных подразделений как на уровне федеральных органов исполнительной власти, так и на уровне субъектов РФ).

Федеральные органы исполнительной власти делятся на две группы:

а) собственно *федеральные* органы исполнительной власти (или *центральные* органы федеральной исполнительной власти) — федеральные министерства, федеральные службы и фе-

деральные агентства, которые осуществляют свои полномочия на всей территории РФ. Понятие «центральные органы исполнительной власти» нормативно не определяется. Однако законодательство РФ устанавливает понятие «*центральный аппарат* федеральных органов исполнительной власти» (например, Служебный распорядок центрального аппарата Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержден приказом Минэкономразвития России от 22 ноября 2005 г. № 306; находящийся в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, который утвержден Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574, перечень должностей в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации);

б) *территориальные* органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие свои полномочия на определенной части территории (региона, субъекта РФ).

5. По характеру компетенции (или содержанию деятельности):

а) органы исполнительной власти *общей компетенции* осуществляют управление на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер деятельности (управления) по всем основным вопросам их деятельности. Этим органам принадлежит так называемая общая компетенция, т. е. они могут решать общие вопросы социального, экономического, культурного, административно-политического строительства на соответствующей территории;

б) органы *отраслевой компетенции* осуществляют управление подчиненными им отраслями в различных сферах государственной деятельности. Ими являются, как правило, федеральные и республиканские министерства и образуемые ими иные отраслевые органы государственного управления. В субъектах РФ также создаются органы отраслевого управления, выступающие структурными образованиями (например, администраций краев, областей) и осуществляющие деятельность в рамках конкретной отрасли управления;

в) органы *межотраслевой компетенции* выполняют специальные функции для всех или для большинства отраслей и сфер деятельности (управления). Орган исполнительной власти межотраслевой компетенции учреждается в целях обеспечения координации в управлении делами в конкретной отрасли и сфере деятельности.

6. По порядку принятия управленческих решений (правовых актов управления):

- а) *коллегиальные* органы;
- б) *единоначальные* органы.

§ 4. Правительство Российской Федерации

Правовую основу организации и деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, в том числе Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ.

Более детально система важнейших нормативных правовых актов выглядит следующим образом:

- 1) Конституция РФ;
- 2) Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»;
- 3) Указ 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»;
- 4) Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260;
- 5) Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260;
- 6) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30;
- 7) Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452.

Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Данная система образуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах ее ведения, а также полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Правительство РФ осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом РФ, Федераль-

ным Собранием и судами. При этом Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство РФ — это высший орган исполнительной власти, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу в Конституции РФ не употребляется. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

От других федеральных органов Правительство РФ отличается предметом и сферой деятельности. В пределах своих полномочий Правительство РФ:

- 1) организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации;
- 2) осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- 3) 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 в Российской Федерации, а также принимает акты, не имеющие правового характера, и дает поручения федеральным органам исполнительной власти, соответствующим должностным лицам.

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. В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» установлено, что Председатель Правительства РФ имеет семерых заместителей, в том числе двух первых заместителей Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ — Руководителя Аппарата Правительства РФ и заместителя Председателя Правительства РФ — Министра финансов РФ.

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 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. В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из его заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ; они имеют право подавать заявления об отставке.

Для членов Правительства РФ устанавливаются определенные обязанности и ограничения. Например, они обязаны в установленном порядке представлять в налоговые органы сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Члены Правительства РФ не вправе, например: занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется *Аппарат Правительства РФ*, который взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания. Организационная структура Аппарата Правительства РФ включает руководство Аппарата и его подразделения — департаменты, управления, секретариаты Председателя Правитель-

ства РФ, его заместителей и Руководителя Аппарата Правительства РФ.

Распоряжением Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. № 520-р утверждена структура Аппарата Правительства РФ:

- 1) заместители Руководителя Аппарата Правительства РФ, полномочные представители Правительства РФ в палатах Федерального Собрания РФ, в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ;
- 2) секретариаты Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ и Руководителя Аппарата Правительства РФ — министра РФ;
- 3) Административный департамент Правительства РФ;
- 4) Департамент государственного управления и местного самоуправления Правительства РФ;
- 5) Департамент массовых коммуникаций, культуры и образования Правительства РФ;
- 6) Департамент международного сотрудничества Правительства РФ;
- 7) Департамент оборонной промышленности и высоких технологий Правительства РФ;
- 8) Департамент отраслевого развития Правительства РФ;
- 9) Департамент регионального мониторинга Правительства РФ;
- 10) Департамент социального развития и охраны окружающей среды Правительства РФ;
- 11) Департамент экономики и финансов Правительства РФ;
- 12) Правовой департамент Правительства РФ;
- 13) Департамент делопроизводства и архива Правительства РФ;
- 14) Департамент управления делами Правительства РФ;
- 15) Департамент контроля и проверки выполнения решений 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:

1) 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;

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

3) назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;

4) в случае необходимости отменяет акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливает действие этих актов;

5) учреждает организации, образует координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

К общим полномочиям Правительства РФ относятся:

1) организация реализации внутренней и внешней политики России;

2) осуществление регулирования в социально-экономической сфере;

3) обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов;

4) формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;

5) реализация права законодательной инициативы.

Законодатель нормативно устанавливает полномочия Правительства РФ в следующих сферах: экономики; бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; социальной; науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; обороны и государственной безопасности Российской Федерации; внешней политики и международных отношений.

Для того чтобы исполнять установленные за Правительством РФ полномочия, оно определяет порядок принятия своих решений: постановлений и распоряжений Правительства РФ. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме *постановлений Правительства РФ*, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме *распоряжений Правительства РФ*. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ, публикуются в установленном порядке в официальных изданиях и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок вступления их в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства РФ могут быть оспорены в суде. Правительство РФ вправе принимать также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Основные решения и акты Правительства РФ обсуждаются и принимаются на его заседаниях. Заседания Правительства РФ 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, Верховного 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.

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 этого Президиума. Его решения не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства РФ, которое вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ.

Координационные органы, образуемые Правительством РФ для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в решении определенного круга задач, называются *комиссиями*. Консультативные органы, образуемые Правительством РФ для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений, имеющих рекомендательный характер, называются *советами* и являются постоянно действующими совещательными органами.

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

Правительство РФ осуществляет необходимую координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ. В предусмотренных Конституцией РФ случаях Председатель Правительства РФ может временно исполнять обязанности Президента РФ.

Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ.

Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Президент РФ вправе принять решение об отставке Правительства РФ, в том числе в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа в доверии ему Государственной Думой.

Правительство РФ имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, которое осуществляется посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Правительство РФ в пределах своих полномочий:

1) производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом;

2) обеспечивает исполнение судебных решений.

В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую *систему исполнительной власти* в Российской Федерации. Правительство РФ в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов по предметам их совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

Между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ устанавливаются вертикальные связи и отношения. Они проявляются в прямом организационном подчинении органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному Правительству по отдельным вопросам, а также в координации совместных действий и принятии совместных решений. Особенно важно взаимодействие этих органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также полномочий, передаваемых в порядке делегирования федеральным органом исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ либо в порядке делегирования органом исполнительной власти субъекта РФ федеральным органам исполнительной власти.

Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р одобрена Концепция формирования в Российской Федерации

электронного правительства до 2010 года. Под *электронным правительством* в Концепции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Данная Концепция основывается на Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р, а также на Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. В соответствии с данной Концепцией разработаны: предпосылки для формирования в Российской Федерации электронного правительства; цели, задачи, основные приоритеты и направления формирования электронного правительства; основные этапы формирования электронного правительства.

Целями формирования электронного правительства являются:

повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

повышение качества административно-управленческих процессов;

совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

§ 5. Федеральные органы исполнительной власти

Конституция РФ устанавливает систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. Основным критерием систематизации этих органов является разграничение в Конституции РФ полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. К ведению Российской Федерации относятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. На уровне Российской Федерации по данному вопросу должны приниматься федеральные законы. До настоящего времени федеральный закон о системе федеральных органов исполнительной власти не принят, поэтому ее устанавливает указами Президент РФ.

В настоящее время система нормативных правовых актов, регламентирующих правовое положение федеральных органов исполнительной власти, складывается из следующих актов: 1) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; 2) Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452; 3) положения о федеральных органах исполнительной власти, т. е. положения о федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах (например, Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406, Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 407, Положение о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408, Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409); 4) административные регламенты исполнения государственных функций; 5) административные регламенты предоставления государственных услуг; 6) должно-

стные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Положения о федеральном министерстве, федеральной службе и федеральном агентстве разрабатываются ими на основе федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, положения о федеральном органе исполнительной власти и Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Регламенты утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

Административный регламент федерального органа исполнительной власти составляют: 1) регламент федерального органа исполнительной власти; 2) административные регламенты исполнения государственных функций; 3) административные регламенты предоставления государственных услуг; 4) должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти.

Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг утверждаются федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, государственными внебюджетными фондами по согласованию с федеральными министерствами, координирующими их деятельность.

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 утвердило Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Этот нормативный правовой акт устанавливает общие требования к разработке и утверждению федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Эти регламенты определяют сроки и последовательность действий (*административные процедуры*) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должно-

ственными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг разрабатываются федеральными органами исполнительной власти на основе федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, положения о федеральном органе исполнительной власти с учетом положений Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и Порядка разработки и утверждения административных регламентов. В административный регламент исполнения государственных функций включаются разделы «Общие положения» и «Административные процедуры». В административный регламент предоставления государственной услуги включаются разделы «Общие положения», «Требования к порядку предоставления государственной услуги» и «Административные процедуры». Регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти с учетом методических рекомендаций по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, одобренных *Правительственной комиссией по проведению административной реформы*.

При разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг федеральный орган исполнительной власти обеспечивает:

устранение избыточных административных процедур, если это не противоречит федеральным законам, актам Президента РФ и Правительства РФ;

упрощение действий и административных процедур, включая уменьшение сроков исполнения действий и административных процедур;

предоставление информации о действиях и об административных процедурах гражданам и организациям;

возможность установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию или административной

процедуре при исполнении государственной функции и предоставлении государственной услуги.

Административные регламенты представляются федеральными органами исполнительной власти на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ в порядке, установленном законодательством РФ. Административные регламенты подлежат опубликованию в соответствии с законодательством РФ о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также размещаются в Интернете на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, участвующих соответственно в исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги. Административные регламенты предоставления государственных услуг размещаются также в местах предоставления государственных услуг.

Правительство РФ рекомендовало органам исполнительной власти субъектов РФ при разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг руководствоваться Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

Следует отметить, что *федеральное министерство*, являясь федеральным органом исполнительной власти, имеет право осуществлять функцию *нормативного правового регулирования* в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. *Федеральная служба* и *федеральное агентство* имеют право в пределах своей компетенции издавать индивидуальные правовые акты и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, т. е. в некоторых случаях федеральные службы и федеральные агентства наделяются правом принятия также нормативных правовых актов (п. 2.8 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти).

Система органов государственной власти субъектов РФ определяется этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и испол-

нительных органов государственной власти, которые установлены федеральными законами.

Система федеральных органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами и имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления.

Основным и самым заметным промежуточным результатом проводимой в настоящее время административной реформы явилось изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Новая система и структура федеральных органов исполнительной власти была утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Указами было установлено, что в *систему* федеральных органов исполнительной власти входят: 1) федеральные министерства; 2) федеральные службы; 3) федеральные агентства.

Были определены понятия и виды функций федеральных органов исполнительной власти.

1. *Функции по принятию нормативных правовых актов* — это 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.

2. *Функции по контролю и надзору* — это: а) 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; б) 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; в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

3. *Функции по управлению государственным имуществом* — это 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.

4. *Функции по оказанию государственных услуг* — это 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.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, — постановлением Правительства РФ.

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

Федеральное министерство 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*, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Федеральное министерство 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.

Федеральное министерство осуществляет *координацию и контроль* деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. С этими целями федеральный министр осуществляет следующие функции:

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

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

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

4) 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, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

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

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

7) 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;

8) назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федераль-

ного агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Федеральное министерство осуществляет *координацию деятельности государственных внебюджетных фондов*. С этими целями федеральный министр осуществляет следующие функции: 1) вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда; 2) принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов; 3) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов; 4) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда; 5) назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых законом.

Например, *Министерство транспорта РФ* 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 Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, а также дорожного хозяйства. Министерство транспорта РФ осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной аэронавигационной службы, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта.

Министерство культуры РФ 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 нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, исто-

рико-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 кинематографии¹. Таким образом, федеральные министерства могут осуществлять также и функции по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг в определенной сфере правоотношений и деятельности».

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

Например, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росхранкультура) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны культурного наследия.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь *статус коллегиального органа*. Федеральная служба 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. Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме слу-

¹ См. Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406.

чаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь *статус коллегиального органа*.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции может издавать 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. Федеральное агентство 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.

Например, *Федеральное агентство по делам молодежи* (Росмолодежь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежи своих профессиональных возможностей¹. *Федеральное агентство по туризму* (Ростуризм) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма».

¹ См. Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409.

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

В настоящее время действует следующая *Структура федеральных органов исполнительной власти*:

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам¹. Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)

Федеральная миграционная служба (ФМС России)

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)

¹ Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти рекомендован Распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788.

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

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России)

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России)

Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ)

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России)

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России)

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России)

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России)

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России)

Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России)

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России)

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП)

Управление делами Президента Российской Федерации

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 (Минздравсоцразвития России)

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 труду и занятости (Роструд)

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)

Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура)

Федеральное архивное агентство (Росархив)

Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России)

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент)

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)

Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука)

Федеральное агентство по образованию (Рособразование)

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России)

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование)

Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России)

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России)

Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор)

Федеральное агентство по информационным технологиям (Росинформтехнологии)

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать)

Федеральное агентство связи (Россвязь)

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России)

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)

Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (Минспорттуризм России)

Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь)

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм)

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)

Федеральная авионавигационная служба (Росаэрогавиация)

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространнадзор)

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация)

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот)

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)

Федеральная налоговая служба (ФНС России)

Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор)

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)

Федеральное казначейство (Казначейство России)

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития)

Федеральная служба государственной статистики (Росстат)

Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация)

Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография)

Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв)

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ)

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)

Федеральная таможенная служба (ФТС России)

Федеральная служба по тарифам (ФСТ России)

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России)

Федеральное космическое агентство (Роскосмос)

Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница)

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка)

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)

Система и структура федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации может изменяться в целях улучшения ее организации и повышения эффективности государственного управления. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 изменение происходило в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В процессе создания новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в 2008 г. происходило следующее: было образовано новое федеральное министерство (Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ); преобразованы некоторые органы исполнительной власти (например, Государственный комитет РФ по делам молодежи в Федеральное агентство по делам молодежи); установлена иная подведомственность органов исполнительной власти (например, Росотрудничество переведено в ведение МИД России); переданы функции (например, Минюсту России переданы функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и политических партий); установлена подчиненность федеральных органов исполнительной власти; упразднены некоторые органы исполнительной власти (например, Федеральное агентство по здраво-

охранению и социальному развитию); переданы отдельные функции упраздняемых органов исполнительной власти другим органам исполнительной власти (например, Федеральному медико-биологическому агентству переданы функции упраздненного Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития).

Одним из важных новых положений анализируемого Указа Президента РФ является норма, в соответствии с которой федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом.

Правительству РФ было поручено, например, в соответствии с данным Указом Президента РФ обеспечить проведение реорганизационных мероприятий и уточнить функции федеральных органов исполнительной власти с учетом распределения функций.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 были разработаны и утверждены новые положения о федеральных органах исполнительной власти, например: Положение о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400; Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404; Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406; Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 407; Положение о Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408; Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г.

№ 409; Положение о Федеральном агентстве по физической культуре и спорту, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 410.

В *регламент федерального органа* исполнительной власти включаются разделы, определяющие общие правила его деятельности и особенности организации осуществления полномочий, в том числе:

- 1) общие положения;
- 2) порядок планирования и организации работы;
- 3) порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя федерального органа исполнительной власти и его заместителей;
- 4) порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти;
- 5) порядок подготовки проектов, вносимых в Правительство РФ (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями);
- 6) порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ;
- 7) порядок деятельности и взаимодействия подразделений федерального органа исполнительной власти при осуществлении возложенных на них функций;
- 8) порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также порядок осуществления федеральным министерством своих полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб, федеральных агентств, а также государственных внебюджетных фондов;
- 9) правила организации деятельности территориальных органов (при наличии территориальных органов);
- 10) правила организации взаимодействия с территориальными органами и подведомственными организациями (при наличии территориальных органов и подведомственных организаций);
- 11) порядок работы с обращениями граждан и организаций;
- 12) порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

На примере Регламента Федеральной таможенной службы, утвержденного приказом ФТС России от 28 ноября 2007 г.

№ 1479, можно показать основные элементы механизма правового регулирования организации и деятельности этого федерального органа исполнительной власти. В этом Регламенте установлены: общие положения; структура и штатное расписание ФТС России; полномочия руководителей ФТС России; административные регламенты и стандарты государственных услуг (административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют *административные процедуры*, обеспечивающие осуществление функций ФТС России, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан); порядок планирования и организации работы; порядок подготовки и оформления решения ФТС России; порядок исполнения поручений в ФТС России; порядок подготовки проектов нормативных правовых актов Минэкономразвития России и Минфина России, разрабатываемых ФТС России, и проектов приказов ФТС России, согласовываемых с Минэкономразвития России; порядок рассмотрения проектов актов Правительства РФ, поступивших на согласование в ФТС России; порядок рассмотрения и подготовки проектов федеральных законов, концепций, технических заданий на их разработку, а также проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства РФ на законопроекты; порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, участие в работе Федерального Собрания РФ; Правила организации деятельности таможенных органов; порядок взаимоотношений с органами судебной власти; порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан; порядок обеспечения доступа к информации о деятельности ФТС России.

В настоящее время завершается процесс утверждения регламентов федеральных органов исполнительной власти¹.

¹ См., например: Регламент Министерства обороны Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны от 30 ноября 2006 г. № 100; Регламент Федеральной службы безопасности Российской Федерации, утвержденный приказом ФСБ России от 18 сентября 2008 г. № 464; Регламент Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденный приказом ФСКН России от 25 декабря 2006 г. № 428; Регламент Федеральной службы по финансовым рынкам, утвержденный приказом ФСФР России от 30 марта 2006 г. № 06-34/пз-н.

Административная реформа в известном смысле пронизывает многие сферы публично-правового регулирования. В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» должны разрабатываться и утверждаться так называемые *технические регламенты*¹. Указанный федеральный закон устанавливает правовые основы определения порядка обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранению, перевозке, реализации и утилизации, выполнению работ и оказанию услуг, оценке и подтверждению соответствия². Область технического регулирования должна нормативно обеспечиваться в виде многочисленных технических регламентов, которые должны приниматься в форме федерального закона. Распоряжение Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. № 1421-р утвердило Программу разработки технических регламентов на 2004—2006 гг. В каждом техническом регламенте должен содержаться весьма полный перечень положений, требований и норм, предъявляемых к соответствующему виду технического регулирования. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609 был утвержден специальный технический Регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ».

§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в 83 субъектах РФ. Конституция РФ определила основные начала в образовании региональных исполнительных органов самым общим образом. Отсутствие конкретизированного законодательства в данной сфере породило множество проблем в административной организации субъектов РФ. Органы испол-

¹ См.: например: технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту», утвержденный постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 118; федеральные законы «Технический регламент на масложировую продукцию», «Технический регламент на молоко и молочную продукцию».

² См.: *Калмыкова А. В.* О разработке проектов федеральных законов о технических регламентах // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 53—56.

нительной власти в настоящее время создаются и действуют: 1) в *республиках*, имеющих свои конституции, которые определяют основные начала создания системы республиканских исполнительных органов; 2) в *краях* и *областях* (т. е. административно-территориальных единицах), устанавливающих системы органов исполнительной власти в своих уставах; 3) в *автономных образованиях* (одна область и округа); 4) в *городах федерального значения* (Москве и Санкт-Петербурге).

В целях преодоления противоречий регионального законодательства 1990-х гг., регламентирующего порядок формирования системы органов исполнительной власти в субъектах РФ, федеральным законодателем были установлены рамочные условия и принципы, на которых должно происходить формирование региональной системы органов исполнительной власти. В связи с этим был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Субъекты РФ формируют свои системы органов исполнительной власти в соответствии с законами, которые устанавливают общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Установление таких принципов относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии с вышеназванным Законом система исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно. Перечень исполнительных органов субъекта РФ определяется высшим должностным лицом этого субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Рассмотрим особенности деятельности *высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)*. Гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» и конституцией (уставом) субъекта РФ.

В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти этого субъекта, решение о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) принимается на совместном заседании палат.

Указом Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 утверждено *Положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации*. Кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ представляются Президенту РФ Руководителем Администрации Президента РФ. Предложения по кандидатурам вносятся Руководителю Администрации Президента РФ полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе. При внесении предложений учитываются авторитет и деловая репутация кандидатов, опыт публичной (государственной и общественной) деятельности, а также результаты предварительных консультаций с общественными объединениями соответствующего субъекта РФ. Руководителю Администрации Президента РФ вносятся одновременно предложения не менее чем по двум кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Предложения вносятся не позднее чем за 90 дней до дня истечения срока полномочий высшего должностного лица этого субъекта, а в случае досрочного прекращения его полномочий — в течение 10 дней.

Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) вносится Президентом РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта).

Перед внесением Президентом РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государ-

ственной власти субъекта РФ проводятся соответствующие консультации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта) в течение 14 дней со дня внесения представления.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов каждой из палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ отклоняет представленную кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), то Президент РФ не позднее семи дней со дня отклонения повторно вносит предложение о кандидатуре.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), а также в иных случаях, предусмотренных п. 4.1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представитель-

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), но не более чем на шесть месяцев.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), а также в иных случаях, предусмотренных п. 4.1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», проводятся соответствующие консультации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по кандидатуре высшего должностного лица этого субъекта. По результатам указанных консультаций Президент РФ вправе внести предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта).

В случае, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принял решение о ее отклонении либо не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Назначение временно исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, а также решение о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ принимается Президентом РФ в форме *указа*.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) может быть гражданин РФ, достигший 30 лет. Он может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) на срок не более пяти лет.

Высшее должностное лицо субъекта РФ не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ имеет важные полномочия:

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

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

3) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством этого субъекта и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государст-

венной власти этого субъекта конституцией (уставом) субъекта РФ;

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

6) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти этого субъекта и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет полномочия по назначению на *государственные должности и должности государственной гражданской службы* в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Например, губернатор Воронежской области назначает на должность и освобождает от должности лиц, замещающих государственные должности Воронежской области: заместителей губернатора Воронежской области, первых заместителей председателя правительства Воронежской области, заместителей председателя правительства Воронежской области, руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области. Кроме того, он назначает на должность и освобождает от должности лиц, замещающих высшие должности государственной гражданской службы Воронежской области категории «руководители»: полномочных представителей губернатора Воронежской области, руководителя секретариата губернатора Воронежской области, руководителей структурных подразделений аппарата губернатора и правительства Воронежской области, первых заместителей и заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области, а также лиц, замещающих высшие должности государственной гражданской службы Воронежской области категории «помощники (советники)». Губернатор решает вопросы применения к ним мер поощрения и мер дисциплинарной ответственности в установленном законодательством порядке.

В соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ и законами этого субъекта руководитель

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ может осуществлять и иные полномочия. При этом он обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает на основе федеральных и региональных законов, нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ указы (постановления) и распоряжения, которые обязательны к исполнению на территории соответствующего субъекта РФ.

Законодательством предусмотрены случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ: его смерть; отрешение его от должности Президентом РФ; его отставка по собственному желанию; отрешение его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утрата им гражданства Российской Федерации.

Субъект РФ вправе вводить *институт отрешения* от должности высшего должностного лица, что может иметь различные основания.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ может принять решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица данного субъекта, за исключением двух случаев: 1) отрешения руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ от должности Президентом РФ; 2) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу исполнительного органа государственной власти этого субъекта в случае:

1) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) своих обязанностей.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от должности.

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности влечет за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта. Однако в этом случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта.

Президент РФ назначает *временного исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ* (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта) на период до вступления в должность лица, наделен-

ного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), в случае:

1) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта);

2) временного отстранения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от должности, в том числе по основаниям, предусмотренным п. 4 ст. 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

3) отсутствия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или его самороспуска;

4) непринятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представленной Президентом РФ кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) в установленный срок решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта);

5) двукратного отклонения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ представленной кандидатуры (представленных кандидатур) на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта).

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) не имеет права распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа госу-

дарственной власти этого субъекта) вносится Президентом РФ не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта).

Президент РФ вправе *отрешить* высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством России, вправе по представлению Генерального прокурора РФ *временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от исполнения обязанностей* в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Решение о временном отстранении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) от исполнения обязанностей принимается в форме указа. Решение об отрешении от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) доводится до сведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вправе обжаловать в Верховный Суд РФ соответствующий указ Президента РФ в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее 10 дней со дня ее подачи.

Рассмотрим особенности деятельности *высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ*. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти

субъекта и обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Наименование этого органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта. Данный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта осуществляется за счет средств бюджета этого субъекта, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития данного субъекта, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и имеет следующие *основные полномочия*:

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

2) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета этого субъекта, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта;

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

4) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

5) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами данного субъекта, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в

соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

6) 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 указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (устава), законом и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

7) заключает в соответствии с федеральным законом договоры с федеративными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий;

8) 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.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти этого субъекта, в назначении которых на должность он принимал участие, если иные положения не предусмотрены конституцией (уставом) субъекта. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Правовые акты как высшего исполнительного органа, так и иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным и региональным законам, подлежат опротестованию прокурором или его заместителем в установленном законом порядке и могут быть оспорены в соответствующем суде.

В краях и областях — субъектах РФ — органом исполнительной власти является *администрация* края, области, города федерального значения, автономной области либо автономного округа. В краях и областях исполнительную власть осуществляют *губернатор* и возглавляемое им *правительство* или *админи-*

страция. В некоторых случаях губернаторы могут быть главой исполнительной власти, возглавляя систему ее органов. В автономных округах исполнительная власть осуществляется главами администраций, губернаторами или правительствами.

Уставы краев и областей определяют традиционные для лиц, возглавляющих исполнительную власть в крае или области, полномочия, например: разработка и представление на утверждение законодательного органа края или области бюджета и обеспечение его исполнения; утверждение структуры и штатов органов исполнительной власти; формирование отраслевых и территориальных органов исполнительной власти, назначение на должность и освобождение от должности их руководителей; утверждение положений об отраслевых и территориальных органах исполнительной власти; издание постановлений и распоряжений, которые действуют на территории соответствующего субъекта РФ и обязательны здесь к исполнению; отмена актов подведомственных органов исполнительной власти субъектов РФ; представление органа исполнительной власти в Совете Федерации Федерального Собрания лично либо через назначенного представителя; осуществление функций распорядителя кредитов при исполнении бюджета; утверждение положений о структурных подразделениях администрации.

Субъекты РФ создают такую систему органов исполнительной власти, которая включает органы *общей, отраслевой и межотраслевой компетенции*. По организационно-правовой форме органы исполнительной власти в субъектах РФ могут быть различными. Они не установлены нормативными актами и формируются исходя из исторических, национальных традиций.

Например, в Воронежской области действует закон Воронежской области от 30 сентября 2008 г. № 76-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области». Систему исполнительных органов государственной власти Воронежской области составляют *правительство Воронежской области* и сформированные правительством Воронежской области *исполнительные органы* государственной власти Воронежской области.

Правительство Воронежской области является *высшим постоянно действующим исполнительным органом* государственной власти Воронежской области. Оно состоит из возглавляющего его *губернатора* Воронежской области — председателя правительства Воронежской области, заместителей губернатора Во-

ронеской области, первых заместителей председателя правительства Воронежской области, заместителей председателя правительства Воронежской области, а также иных должностных лиц. Персональный состав правительства Воронежской области утверждается указом губернатора Воронежской области. Первые заместители председателя правительства Воронежской области, заместители председателя правительства Воронежской области назначаются на должность губернатором Воронежской области.

Заместители губернатора Воронежской области, первые заместители председателя правительства Воронежской области, заместители председателя правительства Воронежской области, иные должностные лица, входящие в состав правительства Воронежской области, осуществляют свои полномочия в течение срока полномочий губернатора Воронежской области и слагают их перед лицом, вновь наделенным полномочиями губернатора Воронежской области, продолжая временно исполнять свои обязанности до дня назначения на соответствующие должности новых лиц. Отрешение губернатора Воронежской области от должности по решению Президента РФ влечет отставку правительства Воронежской области.

Структура, порядок формирования правительства Воронежской области устанавливаются Уставом Воронежской области от 25 мая 2006 г. и Законом Воронежской области от 30 сентября 2008 г. № 77-ОЗ «О правительстве Воронежской области». Правительство Воронежской области формируется губернатором Воронежской области в месячный срок после вступления его в должность. Порядок деятельности правительства Воронежской области устанавливается регламентом правительства Воронежской области, регламент взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области, распределение обязанностей между первыми заместителями председателя правительства Воронежской области и заместителями председателя правительства Воронежской области утверждаются указом губернатора Воронежской области.

Структуру правительства Воронежской области составляют: губернатор Воронежской области, являющийся председателем правительства Воронежской области; заместители губернатора Воронежской области; первые заместители председателя правительства Воронежской области; заместители председателя пра-

ительства Воронежской области; члены правительства Воронежской области, включенные в его состав указом губернатора Воронежской области; президиум правительства Воронежской области; государственные гражданские служащие, обеспечивающие исполнение полномочий губернатора Воронежской области и правительства Воронежской области (аппарат губернатора и правительства Воронежской области).

Правительство Воронежской области правомочно решать все вопросы, которые отнесены к его полномочиям федеральным законодательством, Уставом и законами Воронежской области. Правительство Воронежской области обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава и законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области на территории области.

Правительство Воронежской области в деятельности руководствуется следующими принципами: верховенства Конституции РФ и федеральными законами; разграничения полномочий с федеральными исполнительными органами государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области; народовластия; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; ответственности; гласности; обеспечения прав и свобод человека и гражданина; коллегиальности обсуждения принимаемых решений.

Правительство Воронежской области по вопросам, отнесенным к его полномочиям, ответственно перед населением Воронежской области за решение социально-экономических и иных вопросов.

Для решения оперативных вопросов правительство Воронежской области по предложению губернатора Воронежской области может образовать президиум правительства Воронежской области. Его состав и организация деятельности определяются нормативным правовым актом правительства Воронежской области. Президиум правительства Воронежской области: осуществляет контроль за своевременным рассмотрением и выполнением исполнительными органами государственной власти Воронежской области и должностными лицами областных программ социально-экономического развития, постановлений и распоряжений правительства Воронежской области; принимает решения о необходимости создания государственных унитар-

ных предприятий и учреждений; принимает решения о предоставлении гарантий правительства Воронежской области в соответствии с действующим законодательством; образует постоянные и временные рабочие группы, комиссии правительства Воронежской области для подготовки предложений по вопросам государственного управления, разработки проектов решений правительства Воронежской области и рассмотрения разногласий по таким проектам; решает другие вопросы, входящие в компетенцию правительства Воронежской области, кроме вопросов, рассматриваемых исключительно на заседаниях правительства Воронежской области.

Деятельность правительства Воронежской области осуществляется в соответствии с регламентом внутренней организации правительства Воронежской области, утверждаемым указом губернатора Воронежской области.

Для обеспечения деятельности губернатора Воронежской области и правительства Воронежской области, а также в целях организации контроля выполнения исполнительными органами государственной власти Воронежской области решений, принятых губернатором Воронежской области и правительством Воронежской области, образуется аппарат, организационно объединяющий структурные подразделения правительства Воронежской области, секретариаты губернатора Воронежской области, заместителей губернатора Воронежской области, а также лиц, замещающих высшие и главные должности государственной гражданской службы Воронежской области категории «помощники (советники)».

Сформированные правительством Воронежской области исполнительные органы государственной власти Воронежской области осуществляют в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина на территории Воронежской области.

Полномочия этих органов основываются на федеральном законодательстве и определяются Уставом, законами и иными нормативными правовыми актами Воронежской области. Положения об исполнительных органах государственной власти Воронежской области утверждаются постановлением правительства Воронежской области.

Положения о структурных подразделениях правительства Воронежской области, а также штатное расписание правитель-

ства Воронежской области утверждаются указом губернатора Воронежской области.

Предельная численность и фонд оплаты труда работников исполнительных органов государственной власти Воронежской области утверждаются правительством Воронежской области.

Руководители сформированных правительством Воронежской области исполнительных органов государственной власти Воронежской области назначаются на должность и освобождаются от должности губернатором Воронежской области.

Правительство Воронежской области обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать с изображением Герба Воронежской области.

Взаимодействие правительства Воронежской области с федеральными исполнительными органами государственной власти осуществляется на основе принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации и в соответствии с разграничением полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ между федеральными исполнительными органами государственной власти и исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

Взаимодействие правительства Воронежской области с федеральными исполнительными органами государственной власти осуществляется посредством обмена информацией, проведения консультаций, совместных совещаний, путем участия в реализации федеральных и областных целевых программ и в иных формах, предусмотренных действующим законодательством.

В целях реализации возложенных на исполнительные органы государственной власти Воронежской области полномочий правительством Воронежской области могут формироваться территориальные подразделения исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

Исполнительные органы государственной власти Воронежской области формируются по следующим направлениям деятельности:

1) отраслевые в сферах: экономического развития Воронежской области; регулирования тарифов в соответствии с действующим законодательством; финансово-бюджетной политики; инвестиционной политики; имущественных отношений и земельных отношений; промышленности, транспорта, связи и

инноваций; архитектуры и строительной политики; аграрной политики; лесного хозяйства; ветеринарии; здравоохранения и социального развития; образования, спорта и молодежной политики; культуры; труда и занятости населения; печати и средств массовых коммуникаций; архивного дела; в других сферах в соответствии с требованиями действующего законодательства;

2) контрольные;

3) иные.

Структура исполнительных органов государственной власти Воронежской области и их наименования определяются губернатором Воронежской области.

§ 7. Территориальные органы исполнительной власти

Федеральные органы исполнительной власти создают соответствующие органы исполнительной власти на территории одного или нескольких субъектов РФ, которые получили наименование *территориальные органы федеральных органов исполнительной власти* (либо территориальные органы федерального органа, территориальные органы исполнительной власти).

В настоящее время нормативная основа организации и деятельности территориальных органов исполнительной власти включает в себя:

1) Конституцию РФ (ст. 72 содержит положения о предметах совместного ведения РФ и ее субъектов). Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы; они могут также *назначать соответствующих должностных лиц*;

2) федеральные законы (например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»). На необходимость создания территориальных органов указывается в федеральных законах. Так, п. 3 ст. 9 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» определяет следующее. Федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами осуществляет возложенные на него полномочия в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра непосредственно и *через свои территориальные органы*;

3) акты Президента РФ и Правительства РФ (например, Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаи-

модействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»; Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725. Решения Правительства РФ устанавливают целесообразность создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти, а также их задачи, полномочия, функции, предельную численность, фонд оплаты труда);

4) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452;

5) положения о федеральных органах исполнительной власти (Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313);

6) типовые положения о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти («например, Положение об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденное приказом Минюста России от 25 июля 2008 г. № 151»);

7) конституции (уставы) субъектов РФ (если определяется порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти).

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, устанавливает общие правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Территориальные органы образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления его полномочий на определенной территории РФ в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Таким образом, основными элементами института территориальных органов федеральных органов исполнительной власти являются: 1) наличие нормативной правовой основы организации, размещения и функционирования территориального органа (например, соответствующего приказа федерального органа исполнительной власти, такого как приказ МВД России от 2 декабря 2005 г. № 983, утвердивший Типовое положение о территориальном органе Федеральной миграционной службы, или приказ Минздравсоцразвития России от 24 октября 2005 г. № 645, утвердивший Типовое положение о территориальных органах Федерального медико-биологического агентства); 2) цель формирования территориальных органов исполнительной власти — осуществление *полномочий* федерального органа исполнительной власти; 3) область осуществления полномочий территориального органа — определенная территория; 4) нормативно установленный порядок разработки *схемы размещения* территориальных органов федерального органа исполнительной власти. Руководитель федерального органа исполнительной власти вносит в Правительство РФ или в соответствующее федеральное министерство подготовленную в федеральном органе исполнительной власти схему размещения территориального органа федерального органа исполнительной власти. В пояснительной записке федерального органа исполнительной власти должны содержаться следующие сведения: а) цели создания и основные задачи территориальных органов; б) виды (вид) образуемых территориальных органов; в) сведения о территориях деятельности территориальных органов; г) финансово-экономическое обоснование, в том числе сведения о необходимой численности и квалификации персонала территориальных органов.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти осуществляет деятельность в соответствии с законодательством РФ, положением о федеральном органе исполнительной власти и положением об этом территориальном органе.

В типовом положении о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти определяются *типовые правила*:

1) осуществления распорядительных, разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, а также мер государственного принуждения (в случаях, предусмотренных федеральными законами);

2) реализации федеральных программ, планов и иных мероприятий, предусмотренных актами Президента РФ, Правительства РФ и федерального министерства (в отношении федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства);

3) взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти и полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах;

4) осуществления полномочий руководителя территориального органа (например, приказ ФССП России от 8 декабря 2005 г. № 1707-к «О полномочиях руководителей территориальных органов Федеральной службы судебных приставов»).

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти создается для осуществления правоприменительных функций, функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, а также для реализации отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации задач и функций соответствующего федерального органа исполнительной власти. Территориальный орган является государственным органом, находящимся в подчинении соответствующего федерального органа исполнительной власти. Типовое положение о территориальном органе федерального органа исполнительной власти устанавливает: основные задачи территориального органа; принципы деятельности; порядок утверждения положения о территориальном органе, его структуре, штатном расписании, численности и фонде оплаты труда; полномочия; организацию деятельности и финансовое обеспечение территориального органа.

Некоторые территориальные органы федеральных органов исполнительной власти могут осуществлять свою деятельность на территории как одного, так и нескольких субъектов РФ. Таким образом, границы территорий, в рамках которых действуют территориальные органы, могут не совпадать с границами субъектов РФ.

Создаваемые в субъектах РФ территориальные органы федеральных органов исполнительной власти действуют на основании соответствующих положений о таких исполнительных органах на территории субъектов РФ. Например, Положение об

Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденное приказом Минюста России от 25 июля 2008 г. № 151 устанавливает основные задачи управления по субъекту РФ: обеспечение в пределах своих полномочий реализации Министерством юстиции РФ государственной политики в установленной сфере деятельности; обеспечение единства правового пространства Российской Федерации на территории субъекта (субъектов) РФ; обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина; осуществление деятельности в сфере государственной регистрации общественных объединений, политических партий, религиозных организаций, иных некоммерческих организаций, а также контроля за их деятельностью; осуществления контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата; осуществления контроля и надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния; обеспечение в установленном порядке реализации Министерством юстиции РФ функции координации и контроля деятельности подведомственных данному Министерству России федеральных служб.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти входят в единую систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют деятельность под руководством соответствующих федеральных органов федеральной исполнительной власти. Территориальный орган осуществляет деятельность во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. При решении совместных задач территориальный орган обеспечивает необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Таким образом, территориальные органы федеральной исполнительной власти не входят в систему органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, так как они являются подразделениями федеральных органов государственной власти и непосредственно подчиняются последним. Территориальные органы исполнительной власти взаимодействуют с администрациями соответствующих субъектов РФ.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих федеральных органов исполнительной власти с учетом конкретных

особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Указом Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» высшее должностное лицо субъекта РФ наделено определенными полномочиями. Это полномочия по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов МВД России, МЧС России, Минюста России, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам.

Федеральные министры до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта РФ. В случае отказа в согласовании кандидатуры федеральный министр вновь предлагает кандидатуру на указанную должность. В случае повторного отказа в согласовании кандидатуры федеральный министр в срок, не превышающий двух месяцев со дня обращения к высшему должностному лицу субъекта РФ по вопросу о согласовании кандидатуры, принимает решение о назначении руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти либо о представлении его к назначению в установленном порядке. О несогласовании кандидатуры федеральный министр одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует соответственно Президента РФ или Правительство РФ.

§ 8. Органы местного самоуправления в системе публичной власти

Публичная власть имеет двухуровневую структуру: государственный уровень (органы государственной власти, в том числе органы исполнительной власти) и местный (муниципальный) уровень (органы местного самоуправления, в том числе местная администрация). На уровне местного самоуправления соз-

даются исполнительные органы негосударственного характера, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти. Однако для того, чтобы увидеть систему организации публичной власти и ее исполнительных органов в комплексе, целесообразно коротко рассмотреть вопрос о назначении, задачах, функциях, компетенции и видах органов местного самоуправления, а также об истории их становления и формирования в России.

Законодатель устанавливает виды организаций, которые относятся к органам местного самоуправления, в самой общей форме. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами местного самоуправления считаются избираемые непосредственно населением (выборные) и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с требованиями, предусмотренными указанным Законом.

Органы местного самоуправления — это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории в целях обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения местных вопросов жизнедеятельности населения. Органы местного самоуправления для выполнения задач и функций публичного местного управления получают соответствующие полномочия, компетенцию.

К органам местного самоуправления относятся:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- 4) контрольный орган муниципального образования;

5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Обязательным является наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Представительным органом муниципального образования является выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Этот орган состоит из депутатов, которые избираются населением путем всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе соответствующих законодательных актов РФ и ее субъектов. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Устав муниципального образования определяет численный состав представительного органа местного самоуправления и его полномочия.

Представительный орган муниципального образования принимает решения в коллегиальном порядке. В исключительной компетенции этого выборного органа находятся:

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений;

утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреж-

дений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Органы местного самоуправления имеют установленную различными законами и иными нормативными правовыми актами (уставами муниципальных образований) компетенцию, под которой понимаются полномочия этих органов публичной власти, осуществляемые ими в рамках предметов ведения местного самоуправления и для решения местных вопросов муниципального образования.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Указанный Закон устанавливает случаи досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (например, смерть, отставка по собственному желанию, отрешение от должности, отзыв избирателями).

Местная администрация как 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 РФ. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации может быть глава муниципального образо-

вания либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, который определяется в уставе муниципального образования. Представительный орган муниципального образования устанавливает порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, представительный орган муниципального образования назначает соответствующее лицо на должность главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования утверждает структуру местной администрации по представлению ее главы. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Законодатель устанавливает запреты, ограничения и полномочия главы местной администрации, случаи их прекращения, порядок расторжения с ним контракта.

В соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования формируется *контрольный орган муниципального образования* (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.). Он образуется в целях 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.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставом муниципального образования.

Рассмотрим также *иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения*.

Необходимым элементом компетенции органов местного самоуправления и деятельности должностных лиц местного самоуправления являются подготовка и издание правовых актов по вопросам их ведения. Наименование и виды правовых актов

органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Высшее должностное лицо субъекта РФ может издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях:

издания должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего российскому законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а данное 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;

совершения 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 Российской Федерации, национальной безопасности России и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а

должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда. Акт об отрешении от должности может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд рассматривает жалобу и принимает решение по делу не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Органы прокуратуры РФ и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Глава 9 Государственная служба и государственные служащие

§ 1. Государственная должность: понятие и основные черты

Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливают, что государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий обя-

занности по должности государственной службы за денежное вознаграждение. Таким образом, статус государственного служащего определяется как минимум двумя условиями: замещение государственной должности, которая учреждена государством или государственным органом, и получение квалификационного разряда (специального ранга, классного чина, звания).

С организационной точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в системе государственной службы. В этом смысле должность является независимой от государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах.

Необходимо разграничивать такие понятия, как «учреждение государственной должности» и «замещение государственной должности». *Учреждение государственной должности* — это порядок установления государственной должности уполномоченным субъектом (государственным органом, должностным лицом) в структуре самого государственного органа. Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ; должности государственной гражданской службы субъектов РФ учреждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность. Учрежденные государственные должности (или должности государственной службы) перечисляются в Реестре государственных должностей или в Реестре должностей государственной гражданской службы Российской Федерации. *Замещение государственной должности* — это способ поступления гражданина на государственную службу (назначение, избрание, конкурс).

В действующем российском законодательстве о государственной службе государственная должность определяется как должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного

органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Таким образом, законодательно закрепляются следующие составляющие данного понятия: 1) должность — это структурная единица государственных органов; 2) она учреждается в установленном законодательством порядке; 3) устанавливает круг обязанностей, соответствующий полномочиям государственного органа; 4) включает денежное содержание и ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленных обязанностей.

Закон определяет *систему и модель государственной службы по организационно-должностному критерию*, устанавливая перечень и виды должностей государственной службы и характеризуя их. Из системы этих должностей исключаются государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, председателей палат Федерального Собрания РФ и некоторых других лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет государственную службу как профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральных государственных органов);

субъектов РФ;

органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (государственных органов этих субъектов);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации). К ним относятся, например, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, депутаты, министры, судьи и др.;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ (лиц, замещающих государственные должности этих субъектов).

Деятельность лиц, которые замещают государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» не регулируется. Их правовой статус устанавливается специальными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

В субъектах РФ принимаются законы, устанавливающие систему государственных должностей в соответствующем субъекте РФ. Например, в Воронежской области в соответствии с Уставом Воронежской области от 25 мая 2006 г. и Законом Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 30-ОЗ «О государственных должностях Воронежской области» для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Воронежской области, иных государственных органов Воронежской области учреждаются государственные должности: губернатор Воронежской области; председатель Воронежской областной Думы; первый заместитель председателя Воронежской областной Думы; заместитель губернатора Воронежской области; руководитель аппарата губернатора и правительства Воронежской области; заместитель председателя Воронежской областной Думы; председатель Избирательной комиссии Воронежской области; председатель Контрольно-счетной палаты Воронежской области; первый заместитель председателя правительства Воронежской области; заместитель председателя правительства Воронежской области; заместитель председателя Избирательной комиссии Воронежской области; председатель комитета Воронежской областной Думы, работающий на постоянной основе; заместитель председателя комитета Воронежской областной Думы, работающий на постоянной основе; член комитета Воронежской областной Думы, работающий на постоянной основе; секретарь Избирательной комиссии Воронежской области; председатель территориальной избирательной комиссии; председатель Уставного суда Воронежской области; заместитель председателя Уставного суда Воронежской области; судья Уставного суда Воронежской области; руководитель департамента Воронежской области; руководитель представительства Воронежской области; руководитель управления Воронежской области; руководитель инспекции Воронежской области; руководитель отдела Воронежской области.

§ 2. Должности государственной службы. Реестры должностей государственной службы

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» должности государственной службы могут учреждаться федеральными законами, законами субъектов РФ, а также федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

Согласно нормативным положениям о видах государственной службы должности государственной службы можно разделить на следующие виды:

- 1) должности государственной гражданской службы:
 - а) должности федеральной государственной гражданской службы;
 - б) должности государственной гражданской службы субъекта РФ;
- 2) воинские должности;
- 3) должности правоохранительной службы.

Предусматривается, что должности государственной службы различных видов могут учреждаться в федеральном государственном органе.

Специальные федеральные законы о видах государственной службы и законы субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов РФ будут распределять должности государственной службы по группам и (или) категориям. В указе Президента РФ будет устанавливаться *соотношение должностей* федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы. Федеральные законы или указы Президента РФ определяют соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов РФ.

Квалификационные требования к должностям государственной службы устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ, а также федеральными и региональными нормативными правовыми актами. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает квалификационные требования к должностям гражданской службы (ст. 12). В их число входят: требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и

навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Государственная должность устанавливает перечень функций и полномочий в части реализации компетенции государственного органа одним лицом. Государственные должности в государственных органах субъектов РФ учреждаются законами и иными актами законодательства России, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Должности гражданской службы можно классифицировать по категориям и группам.

Категориями должностей гражданской службы являются:

1) *руководители* — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) *помощники (советники)* — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) *специалисты* — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) *обеспечивающие специалисты* — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

К *группам* должностей гражданской службы относятся:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;

- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Должности категории «специалисты» классифицируются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. Должности категории «обеспечивающие специалисты» законодатель разделяет на главную, ведущую, старшую и младшую должности гражданской службы.

Одним из важнейших правовых источников развития и конкретизации конституционных основ государственной службы является принятый Президентом РФ Указ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации», который устанавливает Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации. В нем содержится перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами. Выделяются, например, государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Федерального министра, Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Уполномоченного по правам человека, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Счетной палаты, Председателя ЦИК РФ, председателя федерального суда, судьи федерального суда.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 9) устанавливает, что утверждаемый Президентом РФ *реестр* должностей федеральной государственной службы включает в себя перечни: 1) должностей федеральной государственной гражданской службы; 2) типовых воинских должностей; 3) типовых должностей правоохранительной службы. Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ утверждается либо законом, либо иным нормативным правовым актом этого субъекта.

Оба указанных реестра (реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ) составляют *Сводный реестр* должностей государственной службы Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 утвержден Реестр должностей федеральной государственной граждан-

данской службы. Согласно данному Указу руководителям государственных органов предложено привести наименования должностей федеральной государственной гражданской службы в этих органах, а также нормативные правовые акты этих органов в соответствие с упомянутым Указом. В Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы входят:

- 1) перечень должностей в Администрации Президента РФ;
- 2) перечень должностей в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ;
- 3) перечень должностей в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- 4) перечень должностей в Аппарате Правительства РФ;
- 5) перечень должностей в федеральных министерствах;
- 6) перечень должностей в Управлении делами Президента РФ;
- 7) перечень должностей в Главном управлении специальных программ Президента РФ;
- 8) перечень должностей в федеральных службах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство РФ;
- 9) перечень должностей в федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных федеральным министерствам;
- 10) перечень должностей в представительствах Российской Федерации, представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом;
- 11) перечень должностей в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти;
- 12) перечень должностей в центральном аппарате Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, территориальных органах — представительствах Министерства иностранных дел РФ на территории РФ, государственном органе при Министерстве иностранных дел РФ, представительствах государственного органа при Министерстве иностранных дел РФ за рубежом;
- 13) перечень должностей в аппарате Конституционного Суда РФ;
- 14) перечень должностей в аппаратах федеральных судов общей юрисдикции;

15) перечень должностей в Судебном департаменте при Верховном Суде РФ;

16) перечень должностей в аппаратах арбитражных судов РФ;

17) перечень должностей в прокуратуре Российской Федерации;

18) перечень должностей в аппарате Счетной палаты РФ;

19) перечень должностей в аппарате Центральной избирательной комиссии РФ;

20) перечень должностей в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ;

21) перечень должностей в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю;

22) перечень должностей в государственных органах Правительства РФ, государственных органах при Правительстве РФ.

В целях технического обеспечения деятельности государственных органов в их штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к государственным должностям. Пункт 6 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет, что в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ могут предусматриваться должности, которые *не являются должностями государственной службы*. Законодательство РФ о труде регламентирует *трудовую деятельность работников*, замещающих эти должности. Такие должности учреждаются практически в каждом государственном органе как федеральной, так и региональной государственной власти.

Основные элементы правового статуса работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, устанавливаются в соответствующих нормативных правовых актах, например, в Законе Воронежской области от 27 сентября 2007 г. № 100-ОЗ «Об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Воронежской области». Данный Закон утверждает перечень должностей работников, замещающих должности, которые не являются должностями государственной гражданской службы, а также определяет размеры должностных окладов. К таким работникам относятся: начальник службы по эксплуатации административных зданий, главный инженер, секретарь-референт, старший инженер, техник по вождению автомобиля, заведующий

множительным бюро (канцелярией), старший инспектор, заведующий хозяйством, заведующий складом, секретарь-стенографистка, секретарь мирового судьи, машинистка I категории, оператор ЭВМ, техник по эксплуатации зданий, инспектор, архивариус, курьер, техник по уборке помещений.

§ 3. Государственная служба: понятие, признаки, значение и правовые источники

Государственная служба — это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти. Известный русский юрист Н. М. Коркунов считал государственной службой в широком смысле слова всякую деятельность на пользу государству. Он писал: «Деятельность, составляющая содержание государственной службы, есть всегда *юридическая обязанность*, хотя бы и добровольно принятая, но всегда *обязанность*»¹. Более конкретно Н. М. Коркунов определял государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»².

С точки зрения современного законодателя, *государственная служба РФ* — это профессиональная служебная деятельность, состоящая в обеспечении исполнения государственными служащими федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Таким образом, государственная служба осуществляется только в таких организациях, которые называются *государственными органами или службами, формированиями и учреждениями, реализующими функции государственных органов*. По действующему законодательству государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах и иных организациях

¹ Коркунов Н. М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и Общая часть. 2-е изд. СПб., 1893. С. 280.

² Там же.

с государственно-властными полномочиями (исключая учреждения, предприятия, объединения и т. д.).

Государственный орган представляет собой учрежденное в системе государственной администрации структурное организационно-правовое образование, имеющее специальные цели и задачи, а также наделенное в нормативном порядке функциями, задачами и специальной компетенцией. Каждый государственный орган имеет свои структурные особенности. В отличие от других организаций государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они могут принимать нормативные правовые акты, а также осуществлять правоприменительную, правоохранительную, административно-юрисдикционную деятельность.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет государственную службу как *профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий*:

- 1) Российской Федерации и ее субъектов;
- 2) федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральных государственных органов) и органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (государственных органов этих субъектов);
- 3) лиц, замещающих так называемые *политические* государственные должности, т. е. лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Указанные государственные должности устанавливаются, во-первых, Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и др.), а во-вторых, конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Таким образом, определение понятия государственной службы в ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения пол-

номочий только государственных органов утратило силу. Современный законодатель считает государственной службой профессиональную служебную деятельность граждан РФ, которая направлена на обеспечение исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов (федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов данных субъектов), а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Важнейшим вопросом является реализация компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов в сфере установления и правового регулирования государственно-служебных отношений. Статья 71 Конституции РФ однозначно устанавливает, что федеральная государственная служба относится к ведению Российской Федерации. Относительную сложность представляет толкование ст. 72 Конституции РФ, где указывается, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся административное и трудовое законодательство, которые главным образом и регулируют государственно-служебные отношения. Согласно п. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов принимаются федеральные законы, а на их основе — законы субъектов РФ. Пункт 2 ст. 77 Конституции РФ определяет, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в России. Таким образом, вопросы государственной службы субъектов РФ регулируются в настоящее время федеральным законодательством о государственной службе, а также законами и иными нормативными актами, принимаемыми соответствующими субъектами РФ.

Государственная служба в России регулируется федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, специальными законами субъектов РФ, определяющими государственную службу и правовое положение государственных служащих данных субъектов. Например, каждая область принимает собственный закон о государственной службе. Правовыми источниками государственной службы являются также правовые

нормы различных отраслей права, содержащиеся в законодательных и иных нормативных правовых актах.

Нормативными правовыми актами, регулируемыми государственно-служебными отношениями государственной службы как в широком смысле, так и в узком (как процесса осуществления служащими компетенции государственных органов), являются следующие.

1. *Конституция Российской Федерации.*
2. *Конституции республик*, являющихся субъектами РФ, в которых наряду с принципами государственной службы устанавливаются и некоторые другие важные положения государственно-служебного характера.
3. *Уставы субъектов РФ*, содержащие нормы о государственной службе данных субъектов.
4. *Специальные федеральные конституционные законы и федеральные законы*, а также иные законодательные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения в сфере государственной службы или в какой-то степени относящиеся к институту государственной службы. Среди них можно выделить, к примеру, следующие федеральные законы: «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О материальной ответственности военнослужащих», «О прокуратуре Российской Федерации».
5. *Указы и распоряжения Президента РФ*, например Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденные Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237; общие принципы служебного поведения государственных служащих, утвержденные Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885; Положение о порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113; Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112.
6. *Нормативные правовые акты Правительства РФ* по вопросам государственной службы, например Правила индексации пенсий федеральных государственных служащих, утвержденные постановлением Правительства РФ от 31 мая 2005 г. № 346; Форма анкеты, подлежащей представлению в государственный

орган, орган местного самоуправления, аппарат избирательной комиссии муниципального образования гражданином Российской Федерации, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р; перечень категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите, утвержденный постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 900.

7. *Нормативные правовые акты, федеральных органов исполнительной власти* (федеральными министерствами, службами, агентствами), например Служебный распорядок центрального аппарата Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 22 ноября 2005 г. № 306; Служебный распорядок Федеральной службы государственной статистики, утвержденный приказом Росстата от 21 сентября 2005 г. № 149; Служебный распорядок Федеральной службы по тарифам, утвержденный приказом ФСТ России от 17 июля 2008 г. № 264-К; Служебный распорядок Федеральной службы по финансовым рынкам, утвержденный приказом ФСФР России от 26 апреля 2005 г. № 05-60/пз; Инструкция о порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также офицеров, проходящих военную службу по призыву, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 2 сентября 2005 г. № 717.

8. *Постановления Конституционного Суда РФ* (например, постановление от 29 мая 1998 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми»).

По государственно-служебным вопросам стала появляться также судебная практика судов общей юрисдикции, например по проблемам рассмотрения дел о восстановлении в должности государственных служащих, уволенных при ликвидации государственного органа, сокращении его штата либо численности.

Современная государственная служба России формируется в рамках проведения административной реформы¹. Сами федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» стали в известном смысле результатом административной реформы². В 2006—2007 гг. реформа государственной службы будет продолжена. Она будет идти по некоторым важным направлениям, например: совершенствование законодательства о правоохранительной службе, конкретизация многих институтов государственной службы, упрочение законности деятельности государственных служащих и установление административных процедур реализации ими своих полномочий.

§ 4. Муниципальная служба и муниципальные служащие

Муниципальная служба в современном нормативно-правовом и практически содержательном смысле появилась в Российской Федерации в результате проведенной административной и муниципальной реформ 2003—2008 г. Основным итогом этих реформ в системе муниципальных служебных правоотношений стало принятие Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и издание законов субъектов РФ о муниципальной службе в соответствующих субъектах РФ (например, Закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области»). Кроме указанных законов служебные отношения в органах местного самоуправления регулируются: Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ТК РФ, региональным законодательством, постановлениями и определениями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, нормативными правовыми актами местного самоуправления.

Муниципальная служба, согласно ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», — это

¹ См., например: *Ноздрачёв А. Ф.* Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // *Законодательство и экономика.* 2005. № 12; 2006. № 1; № 2.

² Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» на 2006—2007 годы».

профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, заключаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Термин «муниципальная служба» («муниципальные служащие») вошел в оборот с развитием законодательства о местном самоуправлении, разработкой теории муниципального права. Можно считать, что это понятие объединяет всех служащих, занятых исполнением различных функций в органах местного самоуправления.

Думается, что муниципальные служащие по своему правовому статусу (его основным составляющим элементам, «идеологии» службы) не отличаются от государственных *гражданских служащих*, так как со статусно-функциональной точки зрения одинаковы их права, обязанности, ответственность, круг полномочий, гарантии, поступление на службу, поощрение и дисциплинарная ответственность, прекращение служебных отношений. Иными словами, традиционные элементы статуса государственного служащего характерны и для муниципального служащего: понятие служащего, права, обязанности, прохождение службы, аттестация и т.д. Разумеется, для муниципальных служащих действуют специальные законы и особые нормативные акты, принятые законодательными органами субъектов РФ, а также органами местного самоуправления; они-то и определяют специфический уровень компетенции и должностной статус муниципальных служащих. Правовую основу муниципальной службы составляют: Конституция РФ; Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»; другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации; конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; уставы муниципальных образований; решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Наряду с *нормами административного права* отношения на муниципальной службе действуют и *нормы законодательства о труде*, которые применяются с особенностями, предусмотренными Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

На прочную связь муниципальной службы и государственной гражданской службы указывает также один из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы — принцип взаимосвязи государственной

службы и муниципальной службы (ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Статья 7 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» фактически одинаково определяют взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, которая обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Муниципальное образование является для муниципального служащего нанимателем. Полномочия нанимателя от имени муниципального образования осуществляют: представитель нанимателя (работодатель) — глава муниципального образования; руководитель органа местного самоуправления; председатель избирательной комиссии муниципального образования; иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Основными *принципами* муниципальной службы являются:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и

равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

4) стабильность муниципальной службы;

5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

Думается, в литературе, делается правильный вывод о том, что муниципальная служба, как и государственная служба, представляет собой «разновидность профессиональной, исполнительно-распорядительной, административной деятельности», а «муниципальные служебные отношения в основном регулируются нормами административного права».

Можно выделить следующие основные *признаки* муниципальной службы:

1) это особый вид *публичной службы*, т. е. в органах местной публичной власти, органах соответствующего муниципального образования; это деятельность по исполнению полномочий соответствующих органов, т. е. деятельность, находящаяся в ведении и подчинении муниципального образования;

2) муниципальные служащие — это граждане, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления; предполагается замещение муниципальным служащим *должности муниципальной службы*, учреждаемой в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уста-

вом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или *лица, замещающего муниципальную должность*;

3) замещение должностей муниципальной службы осуществляется путем заключения *трудового договора (контракта)*;

4) это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают *денежное содержание* из местного бюджета (бюджета муниципального образования). Законодатель называет денежное содержание муниципального служащего *оплатой труда* и устанавливает его общие принципы. Денежное содержание состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (*должностной оклад*), а также из ежемесячных и иных *дополнительных выплат*, определяемых законом субъекта РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих;

5) это деятельность, организуемая на постоянной основе, т. е. муниципальные служащие осуществляют *полномочия органов* местного самоуправления и *должностных лиц* местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно); *лица, замещающие муниципальные должности*, напротив, действуют в течение определенного промежутка времени (временно). Постоянная основа деятельности муниципальных служащих обеспечивает профессионализм муниципальной службы, ее стабильность, в определенном смысле она сравнима с принципом несменяемости профессиональных чиновников, действующих в системе публичной службы европейских стран.

Основные понятия, которые используются в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» и в законах субъектов РФ о муниципальной службе, по содержанию являются фактически одинаковыми. Например, установленные в Законе Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» понятия «муниципальная служба», «должности муниципальной службы», «наниматель на муниципальную службу», «представитель нанимателя (работодатель)» идентичны по содержанию этим же понятиям, уста-

новленным в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Необходимо различать понятия «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы». Муниципальными служащими являются лица, замещающие лишь должности муниципальной службы.

Муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Должность муниципальной службы в субъекте РФ — должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил три группы должностных лиц, осуществляющих деятельность на муниципальных должностях в муниципальных образованиях и в органах местного самоуправления: 1) выборные должностные лица местного самоуправления; 2) должностные лица местного самоуправления; 3) член выборного органа местного самоуправления — выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выбо-

рах. Они различаются между собой, главным образом, по способу замещения должностей и характеру административных полномочий.

В связи с этим все муниципальные должности подразделяются на две группы: 1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты представительного органа местного самоуправления; члены иного выборного органа местного самоуправления; выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов; перечисленные лица замещают муниципальные должности и не являются муниципальными служащими. Следовательно, их правовой статус не определяется Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации»; 2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора. Законы субъектов РФ о муниципальной службе определяют такие должности, как должности муниципальной службы. Поэтому и правовой статус лиц, замещающих должности муниципальной службы, в полной мере устанавливается законодательством о муниципальной службе.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими. Следовательно, правовой статус лиц, замещающих муниципальные должности, законодательством о муниципальной службе не определяется.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом данного субъекта РФ. Этим же законом определяется соотношение должностей муниципальной службы в субъекте РФ и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ.

Основными квалификационными требованиями для замещения должностей муниципальной службы являются: уровень профессионального образования; стаж муниципальной службы

(государственной службы) или стаж работы по специальности; профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Законы субъектов РФ о муниципальной службе для замещения должностей муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы определяют типовые квалификационные требования, на основе которых соответствующие муниципальные правовые акты конкретизируют требования к уровню профессионального образования, стажу работы по специальности, профессиональным знаниям или навыкам.

Например, Положение о типовых квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам муниципальных служащих в Воронежской области утверждено в качестве Приложения к Закону Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области». В этом Положении квалификационные требования разделены на общие и специальные. Например, к муниципальному служащему, замещающему должность муниципальной службы главной группы, предъявляются следующие квалификационные требования. Во-первых, знание ими: законодательства по профилю деятельности; программных документов, определяющих развитие муниципального образования; личностных и деловых качеств муниципальных служащих, замещающих должности главной и ведущей групп в органе местного самоуправления; основ информационного, документационного, финансового обеспечения и иных сфер деятельности органа местного самоуправления. Во-вторых, наличие навыков: планирования управленческой деятельности; организации разработки программных документов, определяющих развитие муниципального образования; организации деятельности подчиненных подразделений и должностных лиц по выполнению поставленных задач и исполнению планов; принятия управленческих решений; аналитической работы, нормотворческой деятельности; систематизации и подготовки информационных материалов; подготовки профессиональных заключений; консультирования; организации профессиональной подготовки подчиненных должностных лиц; проведения занятий (совещаний, семинаров); других навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

В должностную инструкцию муниципального служащего включаются устанавливаемые муниципальными правовыми актами (на основе типовых квалификационных требований) ква-

лификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

К кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), замещаемую на основании контракта, уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования.

Муниципальным служащим в каждом субъекте РФ согласно специальному муниципальному правовому акту присваиваются квалификационные разряды в соответствии с замещаемыми должностями муниципальной службы в пределах группы должностей муниципальной службы. Например, муниципальным служащим в Воронежской области, замещающим должности муниципальной службы, отнесенные к главной группе, присваивается квалификационный разряд главного муниципально-го советника муниципальной службы 1, 2, 3 класса.

Муниципальным служащим в соответствии с законодательством субъекта РФ считается гражданин, исполняющий обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Исполнение обязанностей муниципальным служащим основывается на нормах муниципальных правовых актов, которые должны соответствовать положениям федерального и регионального законодательства о муниципальной службе. Муниципальным служащим может быть также гражданин, замещающий должность главы местной администрации по контракту.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает основные права и обязанности муниципального служащего, в том числе ограничения, запреты, связанные с муниципальной службой, ответственность, порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, порядок оформления служебных (трудовых) отношений, связанных с поступлением, прохождением, прекращением муниципальной службы.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, преду-

смотренных законодательством о муниципальной службе. Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должностям муниципальной службы. Порядок организации и проведения конкурса определяет муниципальный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования.

Муниципальный служащий вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет конфликт интересов и если иное не предусмотрено Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации». Конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное выполнение им должностных обязанностей и при которой возникают или могут возникнуть противоречия между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, Российской Федерации, субъекта РФ, способное привести к причинению вреда этим законным интересам названных субъектов.

Один раз в три года муниципальный служащий подлежит аттестации, которая проводится в соответствии с положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждены муниципальным правовым актом согласно типовому положению о проведении аттестации муниципальных служащих. Например, законом Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» утверждено Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих.

Прекращение муниципально-служебных отношений происходит: 1) при расторжении трудового договора по основаниям, предусмотренным ТК РФ; 2) при расторжении трудового до-

говора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случаях: достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы; прекращения гражданства РФ; прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе; приобретения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе; несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой (они установлены ст. 13 и 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Федеральные законы, законы субъектов РФ о муниципальной службе и разрабатываемые в соответствии с ними муниципальные правовые акты определяют порядок поощрения и награждения муниципальных служащих за безупречную и эффективную муниципальную службу (например, присвоение досрочно квалификационного разряда муниципальной службы, единовременное денежное поощрение в связи с выходом на пенсию за выслугу лет). Порядок применения к муниципальным служащим и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

В муниципальном образовании в целях улучшения деятельности муниципальных служащих и повышения ее эффективности организуется кадровая работа: формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы; подготовка предложений о реализации положений законодательства о муниципальной службе; организация подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от занимаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию, и оформление соответствующих документов; ведение

трудовых книжек муниципальных служащих; ведение личных дел муниципальных служащих; ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании; проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы; проведение аттестации муниципальных служащих; организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование; организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну; организация проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений; консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы.

§ 5. Система (виды) государственной службы

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» классифицирует государственную службу на следующие виды, составляющие ее единую систему:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется, в свою очередь, на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

В соответствии с действующим законодательством о государственной службе, основанном на конституционно-правовом *принципе федерализма* (в зависимости от федеративного устройства Российской Федерации), выделяются следующие виды государственной службы: 1) *федеральная государственная служба*; 2) *государственная служба субъектов РФ*. Федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. Путем внесения

изменений и дополнений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» могут быть установлены и *другие виды федеральной государственной службы*. В субъекте РФ организуется государственная гражданская служба субъекта РФ.

В соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ федеральная государственная служба относится к исключительному ведению Российской Федерации, т. е. *правовое регулирование и организация* федеральной государственной службы находятся в ведении Российской Федерации (п. 4 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»). Осуществление правового регулирования государственной гражданской службы субъекта РФ находится в *совместном ведении* Российской Федерации и ее субъектов. Однако *практическая организация* региональной государственной гражданской службы находится в ведении соответствующего субъекта РФ.

Государственная гражданская служба

Государственная гражданская служба Российской Федерации¹ — это вид государственной службы, который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан, занимающих должности государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Государственная гражданская служба подразумевает осуществление служебной деятельности, направленной на обеспечение полномочий органов, которые выполняют позитивную государственно-управленческую деятельность для разрешения экономических и социальных задач. Их профессиональная деятельность направлена на реализацию действий и принятие решений обеспечительного характера. Законодатель не устанавливает какого-либо перечня государственных органов, в которых осуществляется государственная гражданская служба. Вместе с тем, учитывая действие принципа разделения властей, гражданская служба осуществляется как в органах государственной исполнительной власти, так и законодательной и судеб-

¹ См., например: Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А. Ф. Ноздрачёв, А. Ф. Нуртдинова, Л. А. Чиканова и др. М., 2005.

ной власти. Внутриорганизационные (аппаратные) отношения в государственных органах законодательной и судебной властей, как правило, осуществляются лицами, замещающими должности государственной гражданской службы.

Для гражданских служащих характерно выполнение исполнительных, регулятивных, разрешительных, организационно-распорядительных, а в некоторых случаях и контрольно-надзорных функций.

В правовом статусе государственных гражданских служащих не устанавливаются точные задачи по осуществлению функции правоохраны, военной деятельности и военного управления. Можно считать, что осуществление служебной деятельности гражданами России в рамках государственной гражданской службы исключает: 1) их деятельность на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства; 2) служебную деятельность 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.

Отношения, связанные с государственной гражданской службой, регулируются следующими нормативными правовыми актами: Конституцией РФ; Федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; другими федеральными законами, в том числе законами, определяющими особенности прохождения гражданской службы; указами Президента РФ; постановлениями Правительства РФ; нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ; нормативными правовыми актами государственных органов.

Военная служба

Военная служба является видом *федеральной* государственной службы. Следовательно, все основные и общие признаки государственной службы свойственны также военной службе. Вместе с тем российское законодательство, устанавливая и регламентируя военную службу, ее прохождение и статус военно-

служащих, определяет *особенности* этого вида государственной службы¹.

Военная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, которые осуществляют функции по обеспечению *обороны и безопасности* государства. Таким образом, законодатель указывает на следующие признаки (или критерии), индивидуализирующие и показывающие специфику военной службы в системе государственной службы:

1) военная служба связывается всегда с *воинскими должностями*, т. е. только лица, замещающие воинские должности (должности военной службы), считаются военными служащими;

2) военная служба формируется и функционирует в специальных государственных органах, войсках, воинских формированиях, в которых учреждаются воинские должности (например, в Министерстве обороны РФ, Федеральной службе по оборонному заказу, Службе внешней разведки, воинских подразделениях Государственной противопожарной службы, войсках гражданской обороны). Вместе с тем должности государственной военной службы учреждаются и в некоторых иных государственных органах. (например, в органах судебной власти, в аппарате военного суда или в аппарате военной прокуратуры);

3) военная служба формируется для осуществления особых охранительно-обеспечительных государственных функций, выделяемых среди всех государственных функций. Существование военной службы в стране обусловлено необходимостью выполнения такой важнейшей государственной функции, как обеспечение обороны и безопасности государства. Военная служба обеспечивает реализацию организационно-правовых форм управления обороной страны. Военная служба встраивается в систему и структуру обороны. В связи с этим военная служба отражает соответствующие признаки деятельности по управлению в сфере обороны. Здесь действуют принципиальные отличия от, например, гражданской службы. Централизация и единоначалие как принципы управления в области обороны в системе управления Вооруженными Силами РФ обеспечивают воинскую дисциплину; для военной службы характерен также сложный, напряженный и специальный режим службы (см. по-

¹ См., например: Военное дело: Учебник. М., 2004.

становление Правительства РФ от 31 января 2005 г. № 47 «О повышении размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы (военной службы) отдельным категориям сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту»);

4) функционирует особый правовой режим действия *принципов военной службы*, указывающих на характерные для этого вида государственной службы закономерности и основы ее организации и функционирования (*централизация* в системе военной службы и управления ею; *единоначалие* в организации и функционировании военной службы; режим *субординационных* отношений на военной службе; *добровольность* поступления на военную службу; *внепартийность* военной службы (или политический нейтралитет военнослужащих); режим *ограниченного доступа к информации* о военной службе; соблюдение *воинской дисциплины*; социально-правовая защита военнослужащих);

5) действует особый порядок поступления на военную службу и ее прохождения (проверка пригодности к военной службе; проведение при поступлении на военную службу оценки уровня интеллектуального развития, установление психологической готовности к прохождению военной службы, коммуникабельности и других профессионально важных для военной службы качеств гражданина; выявление соответствия требованиям, предъявляемым к поступающим на военную службу, по уровню образования (например, Инструкция об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны РФ от 24 июля 2006 г. № 280), профессиональной и физической подготовки; специальный порядок назначения на воинские должности);

6) действует специальный административно-правовой статус военнослужащих. Цели и задачи обороны и безопасности государства обуславливают характерные особенности военной службы и установление специального статуса военнослужащих. К лицам, находящимся на военной службе, в период прохождения ими военной службы предъявляются специальные требования: наличие специальных знаков отличия и формы; особый порядок проведения аттестации военнослужащих; материальная ответственность и материальное стимулирование; требования к лицам, поступающим на военную службу; особые усло-

вия прохождения военной службы; порядок применения к военнослужащему мер правовой ответственности; увольнение с военной службы;

7) существует специальное законодательство, регламентирующее правовые отношения в системе федеральной военной службы. Система отношений на военной службе определяется и регулируется множеством законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых органами федеральной исполнительной власти и устанавливающих специфику не только государственной военной службы, но и правового статуса военнослужащих. Правовыми источниками военной службы являются, например, следующие нормативные правовые акты: Федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О материальной ответственности военнослужащих»; Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237; Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны РФ от 30 июня 2006 г. № 200; Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих органов федеральной службы безопасности, утвержденный приказом ФСБ России от 24 июля 2008 г. № 371; Указ Президента РФ от 26 июля 2005 г. № 879 «О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации, и системы денежного довольствия военнослужащих, замещающих отдельные воинские должности в Главной военной прокуратуре»; Указ Президента РФ от 27 января 1997 г. № 48 «О военной форме одежды и знаках различия по воинским званиям»; Положение о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденное Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062; Инструкция об организации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в федеральных органах государственной охраны, и членам их семей, утвержденная приказом ФСО России от 10 августа 2005 г. № 298; приказ МВД России от 28 июня 2005 г. № 507 «О материальном стимулировании отдельных категорий военнослужащих внутренних войск МВД

России»; Инструкция о порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также офицеров, проходящих военную службу по призыву, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 2 сентября 2005 г. № 717; постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. № 1598 «О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба»; приказ МВД России от 22 июля 2008 г. № 640 «Об окладах денежного содержания военнослужащих внутренних войск МВД России, проходящих военную службу по контракту»; Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих органов федеральной службы безопасности, утвержденный приказом ФСБ России от 24 июля 2008 г. № 371.

Правоохранительная служба

Правоохранительная служба является видом *федеральной* государственной службы. Поэтому, как и в случае с военной службой, все основные и общие признаки государственной службы можно перенести на правоохранительную службу¹. Вместе с тем российское законодательство, устанавливая и регламентируя военную службу, еехождение и статус военнослужащих, определяет *особенности* этого вида государственной службы.

Правоохранительная служба представляет 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 образом, законодатель указывает на следующие *признаки* (или критерии), индивидуализирующие и показывающие специфику правоохранительной службы в системе государственной службы.

¹ См., например: *Патрашко Е. Л.* Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2005; *Филиппова Э. М.* Правовые и организационные основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

1. Правоохранительная служба всегда связана с учреждением и исполнением обязанностей на должностях правоохранительной службы, т. е. только лица, замещающие должности правоохранительной службы, приобретают специальный статус государственных (правоохранительных) служащих.

2. Правоохранительная служба формируется и функционирует в специальных: а) государственных органах; б) службах; в) учреждениях. В этих органах и организациях учреждаются воинские должности (например, МВД России, прокуратура РФ, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба безопасности РФ, Минюст России, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, МЧС России, Федеральная таможенная служба). Законодатель не устанавливает формальных критериев, по которым профессиональная деятельность конкретных должностных лиц относилась бы к правоохранительной службе. Действующий федеральный закон не определяет перечень государственных органов, служб и организаций, в которых осуществляется правоохранительная служба. В настоящее время в результате проведения административной реформы сформирована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Поэтому очередным шагом в детализации правового регулирования государственно-служебных отношений в системе правоохранительной службы станет принятие федеральных законов о соответствующих видах правоохранительной службы. Президент РФ утверждает перечень типовых должностей правоохранительной служб и соответствующих им специальных званий и классов чинов. На основании этих перечней руководители уполномоченных государственных органов, учитывая особенности функционирования государственного органа, утверждают перечень должностей правоохранительной службы в государственном органе, в структуре подразделений которого могут находиться и иные должности правоохранительной службы.

3. Правоохранительная служба создается для осуществления специальных государственных функций, а именно для: а) *обеспечения безопасности*; б) *обеспечения законности и правопорядка*; в) *борьбы с преступностью*; г) *защиты прав и свобод человека и гражданина*. Часто деятельность правоохранительных органов называют *правоохранительной деятельностью*. Однако правоохранительная деятельность осуществляется многими государст-

венными органами и иными органами публичного управления. Поэтому к правоохранительной службе целесообразно относить осуществление правоохранительной деятельности, понимаемой в узком смысле, т. е. как административно-правовая деятельность государственных органов, служб и учреждений, которыми исполняются контрольно-надзорные функции и полномочия по применению государственного принуждения. Правоохранительная деятельность может осуществляться также негосударственными организациями в установленных для них пределах исполнения правоохранительных функций и при соблюдении порядка осуществления таких функций. В настоящее время в систему правового регулирования правоохранительной службы входят федеральные законы, регламенты конкретных органов федеральной исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций. В них предусматривается выполнение *разрешительных, контрольно-надзорных полномочий*, а также в указанных федеральными законами случаях применение *мер государственного принуждения*, в том числе административных наказаний.

4. Правоохранительная служба строится и функционирует как на общих принципах государственной службы, так и на специальных принципах правоохранительной службы. Поэтому для правоохранительной службы характерен особый правовой режим действия *принципов правоохранительной службы*, указывающих на характерные для этого вида государственной службы закономерности и основы ее организации и функционирования: *централизация* в системе правоохранительной службы и управления ею; *единоначалие* в организации и функционировании правоохранительной службы; режим *субординационных* отношений в правоохранительной военной службе; уважение и соблюдение прав и свобод личности и гражданина; гуманизм; возможность применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; компенсация соответствующими льготами установленных федеральными законами ограничений некоторых общегражданских прав и свобод сотрудников правоохранительной службы, обусловленных особенностями этой службы; распространение на сотрудников правоохранительной службы в обязательном порядке отдельных видов регистрационных процедур (например, сотрудники милиции подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации); *внепартийность* правоохранительной

службы (так, сотрудники милиции в служебной деятельности не могут быть ограничены решениями политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели); режим *ограниченного доступа к информации* о правоохранительной службе; продвижение по службе по результатам службы с учетом способностей и квалификации сотрудников; соблюдение *служебной дисциплины*; социально-правовая защита лиц, находящихся на правоохранительной службе.

5. Особый порядок поступления на правоохранительную службу и ее прохождения (проверка пригодности к правоохранительной службе; проведение при поступлении на правоохранительную службу оценки уровня интеллектуального развития, установление психологической готовности к прохождению военной службы, коммуникабельности и других профессионально важных для военной службы качеств гражданина; выявление соответствия требованиям, предъявляемым к поступающим на правоохранительную службу, по уровню образования, профессиональной и физической подготовки; специальный порядок назначения на должности правоохранительной службы).

6. Административно-правовой статус лиц, занимающих должности правоохранительной службы (сотрудников правоохранительной службы), включает в себя некоторые *особенности*. Цели и задачи обеспечения законности, общественного порядка, общественной безопасности, правопорядка и борьбы с преступностью обуславливают характерные особенности правоохранительной службы и установление специального статуса ее сотрудников. К лицам, занимающим должности правоохранительной службы, предъявляются специальные требования в период прохождения ими правоохранительной службы: присвоение специальных званий и классов чин; наличие специальных знаков отличия и формы; особый порядок проведения аттестации сотрудников соответствующих органов, учреждений и служб; материальная ответственность и материальное стимулирование; специальные требования к лицам, поступающим на правоохранительную службу; особые условия прохождения службы; порядок применения к сотрудникам мер правовой ответственности; увольнение с правоохранительной службы.

7. *Специальное законодательство*, регламентирующее правовые отношения в системе федеральной правоохранительной службы. В настоящее время разрабатывается проект федерального закона о государственной правоохранительной службе.

Система отношений на правоохранительной службе определяется и регулируется множеством законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых органами федеральной исполнительной власти и устанавливающих специфику не только самой государственной правоохранительной службы, но правового статуса лиц, занимающих должности правоохранительной службы.

Правовыми источниками правоохранительной службы являются, например, следующие нормативные правовые акты: Закон РФ «О милиции»; Федеральные законы «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О прокуратуре Российской Федерации», «О государственной охране», «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О судебных приставах», «О применении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О милиции» Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1; Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденное Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613; Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396; Положение о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации, утвержденное приказом ГТК России от 29 октября 2003 г. № 1215; приказ МВД РФ от 22 июля 2008 г. № 640 «Об окладах денежного содержания военнослужащих внутренних войск МВД России, проходящих военную службу по контракту»; Инструкция о порядке, условиях и размерах выплат работникам ежемесячной процентной надбавки за выслугу лет в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденная приказом ФСКН России от 28 августа 2008 г. № 267; постановление Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 836 «О форме одежды и ее выдаче, знаках различия и нормах снабжения вещевым довольствием сотрудников таможенных органов Российской Федерации, а также выплате им денежной компенсации вместо выдачи форменной одежды»; Инструкция о дополнительных выплатах сотрудникам органов по контролю за оборотом нар-

котических средств и психотропных веществ и организаций Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденная приказом Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ от 12 мая 2004 г. № 138; Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1619 «Вопросы денежного довольствия сотрудников, имеющих специальные звания и замещающих должности в центральном аппарате Федеральной таможенной службы»; Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314; Положение о Федеральной службе судебных приставов, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316.

§ 6. Виды государственной гражданской службы

Федеральная государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба осуществляется на должностях в аппарате федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Согласно российскому законодательству о федеральной государственной службе таковыми органами являются: Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, федеральные государственные органы, подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ, а также иные органы в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, установленный законодателем перечень федеральных государственных гражданских служащих не является закрытым (исчерпывающим), и в него могут вноситься соответствующие изменения и дополнения.

Государственная гражданская служба субъекта РФ является профессиональной служебной деятельностью граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по

обеспечению исполнения полномочий данного субъекта, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности данного субъекта.

Государственная гражданская служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ, поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта следует изучать и анализировать соответствующие законы субъектов РФ. Практически все субъекты РФ к настоящему времени разработали и приняли законы о государственной службе, регулирующие государственно-служебные отношения в соответствующих субъектах. Принимаемые в субъектах РФ законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации».

Как правило, законы субъектов РФ о государственной (также и о муниципальной) службе соответствующих субъектов фиксируют следующие важнейшие блоки государственно-служебных вопросов и отношений: определение содержания и основных элементов государственной службы субъектов РФ; перечисление и конкретизация установленных федеральным законодательством о государственной службе принципов государственной службы данных субъектов; ранжирование государственных должностей в субъекте РФ с учетом соответствующих положений рамочного федерального закона о системе государственной службы; разработка и утверждение квалификационных требований по должностям, замещаемым государственными гражданскими служащими субъектов РФ; уточнение перечня прав и обязанностей государственных гражданских служащих субъектов РФ; установление оснований и видов поощрения государственных служащих субъектов РФ; детализация определенных федеральным законодательством порядка, условий и мер дисциплинарной ответственности государственных служащих; конкретизация установленных федеральным законодательством ограничений для государственного служащего; определение содержания государственной тайны субъекта РФ; усиление и уточнение гарантий для государственных служащих, установленных федеральным законодательством; закрепление порядка назначения и размеров денежного содержания государственных служащих субъектов РФ на основе норм федерального законодательства; дополнение федерального пе-

речня компенсационных выплат и пособий государственным служащим; установление условий предоставления и продолжительности дополнительных отпусков и отпусков без сохранения денежного содержания; определение процедуры поступления на государственную службу; установление порядка проведения государственных квалификационных экзаменов, испытаний, конкурсов на замещение вакантной должности, а также аттестаций государственных служащих; детализация правового механизма прекращения государственно-служебных отношений; определение условий и процедуры прекращения государственной службы.

Таким образом, государственная гражданская служба в субъектах РФ должна регулироваться федеральными законами, а также законами этих субъектов о государственной службе субъектов РФ.

§ 7. Управление государственной службой

Управление государственной службой, основной целью которого является удовлетворение интересов государства и публичных интересов в целом:

1) характеризуется практической деятельностью по определению основных направлений развития и реального функционирования всех элементов этого правового института;

2) является функцией государственных органов, которая осуществляется в определенных организационно-правовых формах;

3) реализуется специально созданными государственными органами;

4) основывается на принципах законности, гласности, подчиненности вышестоящим государственным органам и должностным лицам нижестоящих государственных органов и государственных служащих, единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, стабильности государственной службы.

Система управления государственной службой как на уровне Российской Федерации (на федеральном уровне), так и на уровне субъектов РФ формируется в целях осуществления, во-первых, координации деятельности государственных органов и их должностных лиц на всех этапах практической организации и функционирования государственной службы и реализации

правового статуса государственных служащих¹ и, во-вторых, вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов данных субъектов о государственной службе. Система управления государственной службой позволяет достигать и такой цели, как совершенствование государственной службы, разработка федеральных программ и программ субъектов РФ по ее реформированию.

Важнейшее средство улучшения управления государственной службой — это формирование *кадрового резерва для замещения должностей государственной службы*. Существует четыре вида кадрового резерва: 1) федеральный кадровый резерв; 2) кадровый резерв в федеральном государственном органе; 3) кадровый резерв субъекта РФ; 4) кадровый резерв в государственном органе субъекта РФ.

Средства федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта РФ направляются на финансирование соответственно федеральной государственной службы и государственной гражданской службы этого субъекта. Порядок такого финансирования устанавливается федеральными законами, законами субъектов РФ, иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

§ 8. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы: понятие, система и виды

Вопрос о принципах государственной службы является важнейшим в структуре института государственной службы, правовой системы не только Российской Федерации, но и других стран мира. Термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, сущностные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главнейшие юридические положения в

¹ Например, при разрешении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих и др.

структуре одноименного правового института. Муниципальная служба, как и государственная, также имеет определенные принципы¹, причем по своему содержанию и функциональным характеристикам принципы государственной и муниципальной службы во многом совпадают.

Анализируя принципы государственной службы, необходимо осветить следующие вопросы: 1) понятие принципов государственной службы; 2) их законодательное закрепление; 3) виды и содержание. Современный законодатель не дает определения принципов государственной службы, хотя и перечисляет их в различных законодательных и иных нормативных актах. Таким образом, в настоящее время можно говорить именно о *правовых принципах* государственной службы.

Правовое установление принципов государственной службы обуславливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования государственно-служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Изучение принципов государственной службы дает ответ на вопросы, что является главным в институте государственной службы, что постоянно сопутствует системе государственно-служебных отношений, без чего не могут существовать различные подынституты комплексного правового института государственной службы. Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют «юридическую судьбу», жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование государственной службы.

Принципы государственной службы — это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы.

Принципы современной государственной службы закрепляются в нескольких федеральных законах, главные из которых — «О системе государственной службы Российской Федерации» и

¹ См., например, Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

«О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Значение принципов государственной службы заключается в следующем.

1. Принципы государственной службы должны объективно отражать сущность государственной службы, ее наиболее важные черты. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт государственной службы.

2. Принципы государственной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, т. е. они отражают объективные связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений. Принципы обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе государственной службы. Отсутствие правовых принципов государственной службы влечет появление в ней элементов произвольности, бюрократизма, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности.

3. Принципы являют собой активное, динамичное начало, поскольку они обуславливают определяемую законодателем модель государственной службы. Формулировка и установление законодателями принципов государственной службы зависят от избранной (функционирующей в стране) модели государственной службы, от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования.

При классификации принципов государственной службы, как и при изучении принципов государственного управления, целесообразно выделять конституционные и организационные принципы. *Конституционные принципы* обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах. *Организационные принципы* отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает *основные принципы построения и функционирования системы государственной службы*,

т. е. определяются, с одной стороны, принципы построения системы государственной службы, а с другой — принципы ее функционирования. Таким образом, речь идет не о принципах государственной службы, а, очевидно, о принципах организации и деятельности государственной службы.

Еще одной особенностью правового установления принципов государственной службы является наличие основных и иных (других) принципов государственной службы. Статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» 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. Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает в ст. 4 следующие *принципы гражданской службы*: 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина; 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ; 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения; 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих; 5) стабильность гражданской службы; 6) доступность информации о гражданской службе; 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Как видно, перечисленные принципы гражданской службы не во всем совпадают с перечнем основных принципов построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации.

Рассмотрим *конституционные принципы государственной службы*.

1. *Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.* В Федеральном законе «О системе государственной службы Рос-

сийской Федерации» этот принцип называется *принципом законности*. Государственный служащий обязан выполнять все свои действия только в пределах компетенции государственного органа, в котором он занимает государственную должность, и в соответствии с законодательством РФ; он вправе осуществлять полномочия в пределах предоставленных ему прав согласно должностным обязанностям. Государственный служащий должен выполнять установленные для него законодательством обязанности, правильно использовать предоставленные ему права, соблюдать определенные законами ограничения и запреты по государственной службе. Он имеет право принимать только конкретные правовые акты управления, обеспечивая при этом в обязательном порядке соответствие управленческих решений требованиям законности, целесообразности и эффективности. Правовые акты управления должны соответствовать всем требованиям, предъявляемым к такого рода нормативным правовым документам.

Верховенство федеральных законов предполагает строгое и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции РФ и федеральным законам всех нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

В структуру принципа законности входят *принцип верности*¹ государственных служащих государству при осуществлении служебных обязанностей и *принцип доверия* служащим со стороны как государства, так и граждан. Граждане должны относиться с пониманием к мерам и решениям, принимаемым государством и его служащими.

Вместе с тем деятельность современной государственной администрации должна основываться на так называемых принципах *добросовестной администрации*, действующей в целях обес-

¹ Принцип верности заключается в том числе в принимаемой служащим присяге. Например, следователь прокуратуры, впервые назначаемый на эту должность, принимает Присягу следователя, т. е. он клянется, что будет свято соблюдать Конституцию РФ и законы, активно защищать интересы личности, общества и государства, внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан (ст. 40⁴ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

печения благосостояния населения и повышения доверия к ней граждан. Принципы добросовестной администрации нормативно не устанавливаются, однако они представляют собой высокие требования, предъявляемые к современным государственным и муниципальным служащим.

2. *Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия; обязательность их признания, соблюдения и защиты.* Конституция РФ провозглашает высшей ценностью права и свободы человека и гражданина. Сущность принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина состоит в создании условий для активного участия самого населения в государственном управлении и в организации такой деятельности государственного аппарата, которая гарантировала бы права и законные интересы каждого гражданина в социальной, экономической и всех других сферах жизни.

Права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно, т. е. если человек руководствуется ими, то его поведение считается правомерным, и, таким образом, кроме конституционного установления не требуется дополнительного подтверждения их действия и необходимости реального их обеспечения со стороны государственных органов и государственных служащих. Вместе с тем правомерность поведения, непосредственно определяемая конституционными правами и свободами, не означает, что законы и акты, издаваемые в целях их обеспечения, не нужны, поскольку в ряде случаев предусматривается необходимость издания федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 24, 25, 29, 36, 37, 39 Конституции РФ).

Государственные служащие всех органов государственной власти, осуществляя правоприменение и исполняя соответствующие полномочия, руководствуются прежде всего необходимостью признания, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

3. *Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ.* Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет этот принцип как *принцип федерализма, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти*

субъектов РФ. Россия является федеративным государством: государственная власть осуществляется в ней не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов РФ.

Принцип единства системы государственной власти в России должен обеспечивать единство государственной службы и государственно-служебных правоотношений. Государственная служба должна организовываться и функционировать в соответствии с разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Государственные служащие решают задачи и осуществляют функции только тех государственных органов и только в тех пределах, которые устанавливаются Конституцией РФ и иными законодательными актами. Например, федеральная государственная служба позволяет реализовывать компетенцию государственных органов Российской Федерации по установленным предметам ведения и направлениям.

4. *Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти.* Главным содержанием данного принципа является создание государственной службы во всех ветвях органов российской государственной власти. Иными словами, должности государственной службы учреждаются в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, так как сама государственная власть в Российской Федерации разделяется на законодательную, исполнительную и судебную.

5. *Принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.* Часть 4 ст. 32 Конституции РФ определяет государственную службу как наиболее важный институт непосредственного участия граждан в управлении делами государства. Принцип равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, без какой-либо дискриминации. Право поступления на государственную службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным специальными федеральными законами, а также законодательством субъектов РФ.

6. *Принцип внепартийности государственной службы; отделения религиозных объединений от государства.* В соответствии с Конституцией РФ действовавшим до недавнего времени Феде-

ральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» такой принцип был предусмотрен впервые. Однако с утратой юридической силы данным Законом в начале 2005 г. принцип внепартийности государственной службы формально не закреплен в российском законодательстве о государственной службе. Этот принцип не определяется в действующих федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Вместе с тем в указанных законах содержатся очень важные положения, которые, по сути, и составляют содержание принципа внепартийности государственной службы.

В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности. Государственные служащие руководствуются законодательством РФ и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений. Принцип внепартийности государственной службы (политического нейтралитета государственных служащих) означает, с одной стороны, запрет отбора кадров для государственной службы по их политическим взглядам, а с другой — обязанность государственных служащих в рамках своих полномочий оставаться вне политических пристрастий и убеждений. Главным ориентиром деятельности государственного служащего должны быть общественные (следовательно, и государственные) интересы; служащие не могут принимать участие в политической деятельности (в непосредственном понимании этого термина) при исполнении ими должностных обязанностей; они должны нейтрально относиться к политической борьбе различных партий и движений. Все, что связывает государственного служащего с политикой, должно признаваться его частным делом, несовместимым с государственной службой.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», формально не указывая принцип внепартийности гражданской службы в тексте закона, содержит несколько положений, которые составляют основное содержание этого принципа: 1) гражданскому служащему в связи с прохождением гражданской службы запрещается 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 гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности; 2) гражданскому служащему запрещено 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; 3) гражданский служащий обязан соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций; 4) гражданский служащий не должен оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам.

Анализируемый принцип государственной службы содержит в своем составе положение об отделении религиозных организаций от государства, которое является одним из признаков современного правового государства. Светский характер Российской Федерации заключается в отсутствии стоящей над государственной властью церковной иерархии. Этот принцип проявляется также в гражданском характере правосудия, государственной регистрации актов гражданского состояния, отсутствии у государственных служащих обязанностей исповедовать определенную религию, а также гражданском статусе верующих, поскольку, согласно Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях», граждане РФ равны перед законом во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от их отношения к религии. Указание в официальных документах на отношение к религии не допускается. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Государство, его органы и должностные лица не должны вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений и не поручают им выполнение каких-либо государственных функций. В свою очередь, религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства и в осуществляемую государственными служащими деятельность.

Рассмотрим *организационно-функциональные принципы государственной службы*.

1. *Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ*. Другое его название — принцип *подконтрольности и подотчетности* государственных органов и деятельности государственных служащих. В системе государственной службы должны работать механизмы контроля за деятельностью чиновников, поскольку контроль — одна из основных функций государственного управления. Надзорные органы должны также обеспечивать законность в деятельности государственных служащих.

Принцип подконтрольности может быть раскрыт, по сути, в двух главных положениях: во-первых, нижестоящие (подотчетные лица) государственные служащие обязаны исполнять принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения; во-вторых, эти решения должностных лиц должны быть законными (не должны противоречить законам), т. е. принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий.

Государственный служащий несет ответственность за правомерность своих действий. Он обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ. Однако гражданскому служащему запрещено исполнять данное ему неправомерное поручение. В этом случае гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности полученного им поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, а также получить от руководителя подтверждение необходимости исполнения этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения. Гражданский служащий и давший ему неправомерное поручение соответствующий руководитель в случае его исполнения несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами (ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

2. *Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе* (единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы). Согласно этому принципу едиными (т. е. одинаковыми) должны быть все установленные в законодательных актах требования как к государственной службе, так и к государственному служащему (к организации государственной службы, поступлению на государственную службу), квалификационные требования к служащим, требования к выполнению ими своих должностных обязанностей, проведению аттестации государственных служащих, применению к ним дисциплинарной ответственности, повышению квалификации, конкурсу и т. д. Единство основных требований, предъявляемых к государственной службе, обеспечивает государственному служащему равные возможности для осуществления должностных обязанностей, способствует укреплению справедливости и хорошего морального климата в государственных органах, а также качественному исполнению служебных функций.

3. *Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих*. Рассматриваемый принцип заключается в следующем. Во-первых, государственный служащий исполняет должностные обязанности на профессиональной основе, т. е. выполняет основную работу, за которую он получает денежное содержание (должностной оклад, заработную плату). Поскольку должности государственной службы подразделяются по специализациям, то у государственного служащего для исполнения обязанностей по должности государственной службы предусматривается наличие одной специализации соответствующего профессионального образования. Профессионализм государственного служащего призван обеспечивать стабильность государственной службы, качественное выполнение функций, постоянную его готовность к сложным заданиям, возможность улучшения своих профессиональных качеств и т. п. Во-вторых, государственный служащий должен быть компетентным сотрудником, т. е. качественно осуществлять свои полномочия. Одна из основных обязанностей гражданского служащего — поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Гражданский служащий имеет право на профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку.

4. *Принцип гласности в осуществлении государственной службы.* Это означает открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (транспарентность государственной службы). Деятельность государственных служащих должна находиться под постоянным государственным и общественным контролем. Демократический режим гласности в системе публичного управления способствует укреплению принципа законности, открытости и доступности информации об используемых служащими административных процедурах, формах и методах управления, защите прав и свобод граждан; гласность позволяет увидеть результаты управленческого труда служащих. Гражданский служащий обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов (ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), принимать меры по предотвращению такого конфликта. Государственный служащий обязан соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации. К правовым средствам, обеспечивающим гласность в осуществлении государственной службы, относится также, например, обязанность гражданского служащего при поступлении на службу и далее ежегодно представлять представителю нанимателя сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Представителем нанимателя является руководитель государственного органа, либо лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

5. *Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.* Данный принцип государственной службы сводится главным образом к установлению законодателем ответственности (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной) за неправомерные действия (деяния) или бездействие государственных служащих.

Принцип ответственности государственных служащих направлен прежде всего на обеспечение законного, целесообраз-

ного и обоснованного публичного управления; он способствует на практике принятию правильных и эффективных управленческих решений, обеспечению прав, свобод, законных интересов граждан и юридических лиц, обоснованному применению административно-юрисдикционных мер. Этот принцип способствует установлению демократических основ во всех административно-правовых режимах и процедурах, применяемых в процессе осуществления публичного управления.

6. *Принцип стабильности государственной службы.* Данный принцип определен в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» как принцип стабильности гражданской службы. Как нам представляется, более корректно было бы говорить о несменяемости государственных служащих и преемственности в проведении государственной кадровой политики, в формировании основ государственного аппарата. Государственная служба стабильна тогда, когда все остальные принципы постоянно осуществляются на практике. Стабильность, с точки зрения законодателя, проявляется в поддержке управления государственной службы на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства. Стабильность — это постоянство государственно-служебных отношений. Она обеспечивается мерами систематического поддержания высокого уровня управления, учебой, проведением занятий, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и т. д. Принцип стабильности, на наш взгляд, должен стать гарантией для служащего от незаконного увольнения со службы. Так, чиновники европейских государств принимаются на публичную службу пожизненно и могут быть уволены только на основании судебного решения либо по другим, строго оговоренным в законе основаниям. За выполнение своих служебных обязанностей государственные служащие получают от государства денежное содержание.

В определенном смысле принцип стабильности государственной службы неразрывно связан с рассмотренным выше принципом внепартийности государственной службы. В условиях непрерывно происходящих изменений российской политической ситуации, самой политической власти, реформирования системы и структуры органов государственной власти государственная служба должна функционировать, соблюдая только действующие законы, а государственные служащие должны осуществлять свои полномочия, соблюдая нормативно

установленные административные процедуры, способы и формы управления. Иными словами, структурные изменения в системе государственной власти не должны влечь изменения и нововведения в государственной службе, которая является политически нейтральной и должна оставаться стабильной.

7. *Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы.* Законодатель подчеркивает, что государственная и муниципальная служба являются видами единой публичной службы, имеют во многих чертах похожее правовое регулирование, одинаковую практическую значимость для общества. Поэтому и их развитие должно происходить во взаимосвязи. Законодатель, устанавливая взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы, указал на следующие средства ее обеспечения: единство основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы; единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы; единство требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих; учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотношение основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих; соотношение основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

8. *Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность* как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Государственный гражданский служащий имеет право на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; он имеет право на проведение по его заявлению служебной проверки. Обеспечению принципа защиты государственных служащих служат установленные законами государственные гарантии служащих. Например, гражданскому служащему гарантируется его защита и защита членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с ис-

полнением им должностных обязанностей в случае и в порядке, установленных федеральным законом.

Принцип социально-правовой защиты государственных служащих означает: создание необходимых условий для нормальной деятельности управленческого персонала, в том числе установку в государственных органах компьютеров, других средств, ускоряющих управленческие процессы, повышающих производительность и результативность управленческого труда; повышение престижа труда государственных служащих и самой государственной службы; установление достаточно высокой заработной платы, использование системы премиальных выплат, медицинского обслуживания, государственного страхования, оптимальное решение вопросов пенсионного обеспечения служащих по выслуге лет.

9. *Запрет служащим на участие в забастовке* (в российском законодательстве данное положение является запретом, связанным с гражданской службой). Федеральный закон не разрешает гражданскому служащему прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. В Конституции РФ данный принцип государственной службы не установлен. В ст. 37 Конституции РФ признается лишь право на индивидуальные и коллективные споры с использованием определенных федеральным законом способов их разрешения, включая забастовку. Вместе с тем российский законодатель устанавливает запрет на забастовку и для лиц, не являющихся государственными служащими. Например, п. 1 ст. 52 Воздушного кодекса РФ в целях защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства не допускает забастовки или иного прекращения работы (как средства разрешения коллективных и индивидуальных трудовых споров и иных конфликтных ситуаций) авиационным персоналом гражданской авиации, осуществляющим обслуживание (управление) воздушного движения.

§ 9. Государственный служащий: основы правового положения

Если строго следовать положениям Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», то *государственный служащий* — это лицо, профессионально осуществляющее служебную деятельность на должностях госу-

дарственной службы по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов, а также лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, а также получающее денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта РФ. Несколько иное определение государственного служащего дает Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: гражданский служащий — это гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Между государственным служащим и государством (государственным органом) на определенном этапе возникает конкретное государственно-служебное правоотношение, характеризующееся наличием взаимных прав, обязанностей, ограничений и запретов, ответственности и других атрибутов правового статуса государственного служащего.

Федеральный государственный служащий является гражданином, который осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получает денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. Государственным гражданским служащим субъекта РФ считается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В предусмотренных федеральным законом случаях государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет федерального бюджета.

Российская Федерация является нанимателем федерального государственного служащего, а соответствующий субъект РФ — нанимателем государственного гражданского служащего субъекта РФ.

В узком понимании государственный служащий — это лицо, занимающее должность государственной службы, т. е. должность в системе структурных подразделений государственной администрации, и выполняющее на возмездных началах (за вознаграждение, заработную плату, денежное содержание) функции этого государственного органа (управленческие, властные, правоохранные, обеспечивающие осуществление судебной власти).

Итак, понятие «государственный служащий» можно определить следующими признаками.

Во-первых, государственный служащий — это физическое лицо, гражданин РФ не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и соответствующий квалификационным требованиям, установленным соответствующим федеральным законом. Государственный служащий является одной из сторон государственно-служебного правоотношения. Между государственным органом и служащим заключается трудовой договор, согласно которому служащий выполняет полномочия государственного органа, государственные функции, решает специальные задачи для достижения определенной цели государственного строительства, а государство (государственный орган), в свою очередь, имеет обязанности перед служащим: устанавливает и обеспечивает его права и интересы, социально-правовые гарантии, ответственность, обязуется выплачивать денежное содержание и т. д.

Во-вторых, государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе, т. е. положениям конкретного закона о соответствующем виде государственной службы.

В нормативных правовых актах содержатся разнообразные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными служащими (например, приказом МПР России от 9 октября 2006 г. № 238 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими Министерства природных ресурсов Российской Федерации»).

В-третьих, государственный служащий занимает оплачиваемую должность государственной службы в установленном законом порядке. Специальные федеральные законы определяют

содержание деятельности служащего, его правовое положение, цели, задачи и основные направления деятельности, права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и др. Должности государственной службы могут занимать только государственные служащие.

В-четвертых, государственному служащему присваивается в установленном законом порядке классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание.

В-пятых, государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (финансовая деятельность государства, развитие культуры, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, борьба с правонарушениями, внутренние дела, внешнеполитическая деятельность и т. д.).

В-шестых, государственный служащий совершает во многих случаях действия (например, принимает управленческие решения, налагает взыскания), которые вызывают определенные юридические последствия.

В-седьмых, деятельность государственных служащих носит, как правило, непроизводственный характер. Она воздействует на сознание людей, влияет на экономическую жизнь, на технологические процессы производства, организацию и деятельность трудовых коллективов.

Совокупность упомянутых признаков позволяет сформулировать следующее определение. *Государственным служащим* является гражданин РФ, занимающий в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации порядке включенную в штат должность в структуре государственной администрации (исполнительной, законодательной и судебной власти), имеющий классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, заключивший с государственным органом служебный контракт (принявший присягу на верность Российской Федерации), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции и полномочия (в том числе и государственно-властные), получающий денежное содержание (заработную плату) и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус.

Государственный служащий имеет определенное правовое положение (правовой статус). Для него установлены особые ус-

ловия поступления на государственную службу, прохождения и прекращения службы. Государственный служащий реализует предоставленные ему полномочия и функции как внутри государственной администрации, так и по отношению к внешним субъектам права (гражданам, другим организациям и т. д.). Правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством. Правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ, а также другими нормативными правовыми актами.

В соответствии с п. 4 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает следующие элементы правового статуса гражданского служащего: основные права и основные обязанности; ограничения и запреты, связанные с гражданской службой; требования к служебному поведению гражданского служащего; порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе; необходимость представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Непременными условиями и факторами, влияющими на правовой статус гражданских служащих, являются: поступление на гражданскую службу; заключение служебного контракта; испытание при поступлении на гражданскую службу; изменение существенных условий служебного контракта; отстранение от занимаемой должности гражданской службы; основания и последствия прекращения служебного контракта; персональные данные гражданского служащего и ведение его личного дела; служебное время и время отдыха; прохождение гражданской службы; аттестация гражданских служащих; квалификационный экзамен; оплата труда гражданского служащего; государственные гарантии на гражданской службе; поощрения и награждения гражданского служащего;

служебная дисциплина; дисциплинарная ответственность и дисциплинарные взыскания; формирование кадрового состава гражданской службы; рассмотрение индивидуального служебного спора.

Конкретизация правовых норм, составляющих правовой статус государственных служащих, осуществляется в служебных распорядках соответствующего федерального органа исполнительной власти. Например, приказом Ространснадзора от 25 января 2006 г. № ВС-8фс «О служебном распорядке Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» устанавливается *служебный распорядок* для работников центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Весьма полное правовое регулирование службы государственных гражданских служащих установлено в Служебном распорядке Федеральной службы по надзору в сфере связи, утвержденном приказом Россвязьнадзора от 23 декабря 2005 г. № 56, Служебном распорядке центрального аппарата Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденном приказом Минэкономразвития России от 22 ноября 2005 г. № 306, и некоторых других. Служебным распорядком определяются: общие положения; порядок поступления граждан на гражданскую службу и увольнения с гражданской службы; основные права и обязанности гражданского служащего; основные права и обязанности представителя нанимателя; служебное время и время отдыха; поощрения и награждения за гражданскую службу; ответственность за нарушение служебной и трудовой дисциплины. Иногда служебный распорядок определяется приказами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, в которых регламентируется так называемый режим службы (работы) и времени отдыха работников.

Правовой статус (правовое положение) государственных служащих — это содержание государственно-служебных правоотношений, т. е. главные черты самой сущности этих правоотношений. С изменением государственно-служебных правоотношений изменяется и правовой статус государственных служащих, например увольнение, отставка служащего, утрата российского гражданства, выход на пенсию и т. д.

Каждый государственный служащий имеет определенный нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов правовой статус. Он является центральным элементом правового института государственной службы, поскольку

все остальные элементы призваны обслуживать функционирование государственной службы и служащих (кадрового персонала). Другие элементы правового института государственной службы конкретизируют, уточняют правовой статус государственных служащих и позволяют в полной мере реализовать его потенциал. Можно ли говорить об эффективной реализации прав и обязанностей служащего, если, например, не установлена в нормативном порядке система прохождения службы или способы замещения государственных должностей государственной службы?

Специфика выполняемых задач и реализуемых государственных служащими государственных функций и полномочий обуславливает и особенности правового статуса различных категорий государственных служащих. Иными словами, для некоторых видов государственных служащих могут быть законодателем установлены особые правила прохождения государственной службы, специальные права и обязанности, ограничения по службе, специфический порядок проведения аттестации (оценки), привлечения к дисциплинарной и административной ответственности, возможность применения уголовного наказания, несения материальной ответственности. Особенности правового статуса различных категорий государственных служащих определяются в большей мере возложенными на них обязанностями и характером служебных полномочий, спецификой деятельности государственных органов, особыми чертами различных видов государственной службы, например: военная и гражданская служба, налоговая служба, дипломатическая служба, деятельность администрации области. Особый правовой статус государственных служащих устанавливается специальными нормативными актами.

Правовой статус государственных служащих зависит также от условий, в которых проходит государственная служба. Поэтому и особенности статуса государственных служащих могут определяться объективно возникшей общественно-политической либо государственно-правовой ситуацией: например, введение режима чрезвычайного положения или военного положения; объявление мобилизации; введение установленных специальными законами других административно-правовых режимов. В этих случаях содержание статуса государственного служащего существенным образом может изменяться; служащие могут получать дополнительные полномочия, права; для них могут уста-

навливаться специальные обязанности и особые условия прохождения службы и юридической ответственности.

К *общим условиям государственной службы* относятся: формирование кадрового состава государственной службы; поступление на государственную службу и ее прохождение; присвоение классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий; стаж (общая продолжительность государственной службы); учет персональных данных государственных служащих; ведение Реестра государственных служащих.

Важным является вопрос о моменте приобретения статуса государственного служащего. Законодательством РФ данный вопрос не всегда решается ясно и определенно. Однако, как мы полагаем, статус государственного служащего последний приобретает с момента заключения служебного контракта и издания приказа (акта) о назначении на должность государственной службы, т. е. с момента юридического установления возможности реализации прав государственным служащим, применения к нему мер ответственности и проч. При проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении на должность государственной службы. 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. В некоторых случаях нормативные акты устанавливают конкретные сроки государственной службы.

Формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается:

созданием федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта РФ, кадрового резерва в государственном органе субъекта РФ для замещения должностей государственной службы, а также эффективным использованием указанных кадровых резервов;

развитием профессиональных качеств государственных служащих;

оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена;

созданием возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;

использованием современных кадровых технологий;

применением образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

В качестве основного элемента правового статуса государственного служащего, раскрывающего демократизм государственной службы и обуславливающего ее эффективное функционирование, выступают *права государственного служащего*. Установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и иными законами о соответствующем виде государственной службы права государственного служащего можно разделить на три группы:

1) обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту;

2) способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей;

3) содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие социальные гарантии служащего.

К *первой группе прав государственного служащего* относятся:

а) ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;

б) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности государственной службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

в) проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

г) право на обращение государственного служащего в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, увольнения с государственной службы;

д) защита сведений о государственном служащем;

е) государственная защита своих жизни и здоровья, жизни и здоровья своей семьи, а также принадлежащего государственному служащему имущества.

Ко *второй группе прав государственного служащего* относятся:

а) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

б) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации; посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;

в) принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

г) переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;

д) внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции;

е) право на ношение форменной одежды установленного образца (в соответствующих государственных органах).

Третью группу прав государственного служащего составляют:

а) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности; должностной рост на конкурсной основе;

б) продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;

в) пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;

г) объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

д) право на денежное содержание, состоящее из должностного оклада, надбавок к нему за классные чины и специальные звания, особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премии по результатам работы;

е) право на отдых, обеспечиваемое установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков (например, право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней; для отдельных категорий государственных служащих федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности);

ж) право на включение в стаж государственной службы государственного служащего иных периодов трудовой деятельности;

з) медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

и) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

к) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им государственной службы.

Законодатель наиболее детально регламентирует систему денежного содержания государственных служащих. Например, в соответствии с Законом Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области» денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы Воронежской области (должностной оклад) и месячного оклада в соответствии с присвоенным классным чином гражданской службы Воронежской области (оклад за классный чин), которые составляют оклад ме-

сячного содержания, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, к которым относятся:

ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе;

ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы;

ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе;

ежемесячное денежное поощрение;

надбавка к должностному окладу за почетное звание Российской Федерации;

надбавка к должностному окладу за ученую степень;

надбавка к должностному окладу членам коллегии;

надбавка к должностному окладу за работу с шифрами, применяемыми в сетях шифровальной сети;

надбавка к должностному окладу сотрудникам подразделений по защите государственной тайны за стаж работы в этих подразделениях;

надбавка за проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовки и редактирования проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя;

денежное поощрение по итогам работы за квартал;

премии за выполнение особо важных и сложных заданий (по результатам работы);

материальная помощь;

единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу может устанавливаться в соответствующем нормативном правовом акте. Например, согласно Положению об условиях выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы, премий, материальной помощи, денежного поощрения и осуществлении единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска федеральным государственным гражданским служащим центрального аппарата и территориальных органов Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами, утвержденному приказом РосОЭЗ от 23 июля 2007 г. № П/0091, премирование гражданских служащих производится по резуль-

татам работы за период и за выполнение особо важных и сложных заданий (единовременная премия). Премирование производится с учетом личного вклада каждого гражданского служащего в осуществление функций Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами. Премии выплачиваются по результатам выполнения работы за квартал (год) на основании приказа руководителя РосОЭЗ, руководителя территориального органа РосОЭЗ. При определении размера премии гражданским служащим основанием для понижения ее размера (отказа в премировании) являются:

несоблюдения установленных сроков для выполнения поручения руководства или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, некачественное их исполнение при отсутствии уважительных причин;

недостаточный уровень исполнительской дисциплины;

низкая результативность работы;

ненадлежащее качество работы с документами и выполнения поручений Президента РФ, Правительства РФ, Министерства экономического развития РФ и руководства РосОЭЗ;

несоблюдение требований Служебного распорядка.

Государственному служащему могут компенсироваться расходы в связи с его служебными командировками, связанные с приемом на государственную службу, переводом на государственную должность в другой государственный орган, направлением на государственную службу в другую местность, а также возмещаются связанные с этим транспортные расходы и расходы на оплату жилья.

Государственному служащему в зависимости от условий прохождения им государственной службы предоставляется в установленном законом порядке жилая площадь, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов.

Обязанности государственного служащего характеризуют сущность его служебной деятельности, так как государство (государственный орган) принимает на работу гражданина главным образом в целях возложения на него соответствующих должностных обязанностей. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственными служащими своих обязанностей, а также нарушение ими правил установленных административных процедур являются основаниями возникновения их конфликтов с гражданами.

Круг *общих (основных) обязанностей государственного служащего* сводится к следующему.

1. Обеспечение поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализации федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий.

2. Добросовестное исполнение должностных обязанностей; соблюдение установленных в государственном органе правил служебного распорядка, порядка обращения со служебной информацией; выполнение должностных инструкций. Государственный служащий обязан исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.

3. Обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан.

4. Исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных (или неправомερных) поручений.

5. Поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных обязанностей.

6. Соблюдение норм служебной этики.

7. Хранение государственной тайны и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших известными государственному служащему в связи с исполнением им своих должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан.

8. Своевременное рассмотрение в пределах своих должностных обязанностей обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятие по ним решений в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ.

Для государственного гражданского служащего установлены *специальные ограничения и запреты* по службе (ст. 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Гражданский служащий не может быть принят на государственную гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

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

2) осуждения его к наказанию, исключающему 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;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

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

9) непредставления установленных законодательством или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Для гражданского служащего установлены *запреты, связанные с гражданской службой*. Гражданскому служащему, например, запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в вы-

борном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; государственный служащий обязан полностью посвятить себя государственной службе, что обеспечивает ее эффективность. Государственный служащий не вправе занимать другую должность, быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления. Этот запрет обусловлен требованием от государственного служащего полнейшей самоотдачи, нахождения на службе постоянно в течение всего служебного времени;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность. Предпринимательской деятельностью является любая самостоятельная инициативная деятельность государственных служащих, которая осуществляется на постоянной основе посредством как личного выполнения работ, так и вложения средств в предприятие в предусмотренных законом формах, причем направленная на получение личного денежного дохода;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. Представительство выражается в деятельности представителя, совершаемой от имени представляемого. Представитель действует от имени и в интересах представляемого (ст. 182 ГК РФ);

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Указанный запрет не лишает возможности получения государственными служащими символических знаков внимания в соответствии с общепризнанными нормами вежливости и гостеприимства, символических сувениров при проведении протокольных или других официальных мероприятий;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и

иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) 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;

11) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. Таким образом, государственный служащий не вправе участвовать в забастовках как способе разрешения проблем, возникающих в системе государственной службы. Государство и его органы ежедневно имеют множество «внешних врагов», с которыми они призваны «бороться»: катастрофы, землетрясения, пожары, наводнения, военные конфликты, преступность, болезни и т. д. Если разрешить бастовать государственным служащим, то у государства появится «внутренний враг», способный в одно мгновение разрушить государственность, внести дисгармонию в общественные и экономические отношения. Государственный служащий предупреждается при поступлении на государственную службу о таком правоограничении и принимает, таким образом, его добровольно;

12) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений. Этот запрет напрямую связан с принципом непартийности государственной службы. Но он не означает, что государственные служащие лишены права вступать в политические партии и занимать в ней руководящие посты. Они могут придерживаться различных политических взглядов. Одним из важнейших правовых условий, обеспечивающих соблюдение запрета государственного служащего на использование своего служебного положения в интересах политических партий, является запрет на образование в государственных органах структур политических партий, религиозных, общественных объедине-

ний, за исключением профессиональных союзов и некоторых иных органов общественной самодеятельности.

В сфере государственной службы особое место занимают поощрение (стимулирование) и ответственность государственных и муниципальных служащих. *Поощрение в системе государственной службы* — это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность государственных органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к государственному служащему мер морального и материального стимулирования, основаниями чего являются признание заслуг государственного служащего, успешное и добросовестное в течение продолжительного времени исполнение им своих должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности (например, Положение о порядке выплаты премий, поощрений и материальной помощи федеральным государственным гражданским служащим центрального аппарата Федерального агентства по государственным резервам, утвержденное приказом Росрезерва от 2 апреля 2008 г. № 42).

Поощрение представляет собой воздействие определенных субъектов (Президента РФ, федерального министра, руководителя государственного органа или иного должностного лица, а также соответствующего органа) на потребности, интересы, на сознание, волю, практическое поведение служащего, а следовательно, на результаты его управленческого труда, государственно-служебной деятельности. Поощрение (стимулирование) способствует улучшению дисциплины в организации, качества труда, воспитывает инициативу и ответственность в позитивном понимании этого термина (ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Поощрение должно быть своевременным, значимым, весомым. Поощрение применяется таким образом, чтобы оно стало реальным стимулом для достижения высоких результатов управленческого труда. В этом смысле поощрение является видом (формой) стимулирования.

Общими основаниями для поощрения государственного служащего являются:

- 1) успешное, качественное и добросовестное исполнение должностных обязанностей;
- 2) признание заслуг государственного служащего (особые отличия при прохождении государственной службы);

- 3) продолжительная, безупречная и эффективная служба;
- 4) выполнение заданий особой важности и сложности;
- 5) проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей.

Поощрение может быть *индивидуальным* (поощрение конкретного лица) и *коллективным* (поощрение коллектива, нескольких лиц), а по содержанию — *моральным, материальным* или *смешанным*, т. е. включающим в себя как моральные, так и материальные элементы.

Поощрения объявляются приказами. Благодарность может быть объявлена и устно. Материальным поощрением является премирование государственного служащего. Институт поощрения — важнейшая часть законов субъектов РФ о региональной государственной службе. Эти законы устанавливают основания, перечень и процедуру применения поощрений. Например, объявление благодарности производится в устной или письменной форме лицом, у которого государственный служащий находится в непосредственном подчинении. Награждение денежной премией или ценным подарком осуществляется соответственно — руководителями государственных органов субъектов РФ (например, Инструкция по награждению деньгами офицеров Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны РФ от 2 августа 2008 г. № 400; Инструкция о порядке награждения гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 25 июля 2008 г. № 651). Факт поощрения государственного служащего заносится в его личное дело.

Как правило, принято говорить о четырех стадиях поощрительного производства: 1) возбуждение ходатайства о поощрении; 2) направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган; 3) рассмотрение представления о поощрении и принятие решения; 4) практическое осуществление поощрения.

Ответственность государственных служащих наступает за нарушение законности и служебной дисциплины, неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей. Служебная дисциплина на государственной службе — обязательное для служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с федеральными законами,

иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом. Служебный распорядок государственного органа может быть определен нормативным правовым актом государственного органа, в котором устанавливается режим службы и время отдыха служащих. Служебный распорядок государственного органа утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Государственные служащие могут нести *дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность*.

Основным видом ответственности государственных служащих является дисциплинарная ответственность (за совершение должностного или дисциплинарного проступка), поскольку соблюдение служебной (трудовой) дисциплины и укрепление государственной дисциплины относятся к важнейшим обязанностям служащего. За неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей (*должностной проступок*) на государственного служащего могут налагаться органом или руководителем, имеющими право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, установленные дисциплинарные взыскания.

Дисциплинарная ответственность заключается в наложении на государственных служащих, совершивших должностные (дисциплинарные) проступки, дисциплинарных взысканий властью представителей администрации (руководителей, начальников). Дисциплинарными взысканиями, применяемыми к гражданским служащим, являются: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2 (неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание), подп. «а»—«г» п. 3 (прогул — отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня; появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполне-

нием им должностных обязанностей; совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях), п. 5 и 6 (принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа; однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшее причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ) ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Противоправное виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей (нарушение служебной (или трудовой) дисциплины), не влекущее уголовной ответственности, принято именовать *должностным (дисциплинарным) проступком*.

Приказ (распоряжение) или постановление о дисциплинарном взыскании с указанием мотивов его применения объявляется (сообщается) государственному служащему, подвергнутому взысканию, под расписку.

Перед применением дисциплинарного взыскания проводится *служебная проверка* (ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); Инструкция об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации, утвержденная приказом Федеральной таможенной службы от 2 сентября 2008 г. № 1083.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания государственный служащий не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не подвергшимся (не имеющим) дисциплинарному взысканию.

Орган (должностное лицо, представитель нанимателя), применивший взыскание, может снять его до истечения года со дня применения взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по

ходатайству его непосредственного руководителя, если подвергнутый взысканию не совершил нового проступка и проявил себя как добросовестный служащий. Вышестоящему руководителю также принадлежит право снятия дисциплинарного взыскания. С государственного служащего может быть снято только одно дисциплинарное взыскание.

В течение срока действия дисциплинарного взыскания меры поощрения к государственному служащему не применяются, за исключением досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

В случае несогласия государственного служащего с решением о привлечении его к дисциплинарной ответственности он вправе в письменной форме обжаловать это решение вышестоящему руководителю (начальнику вышестоящего государственного органа, комиссии государственного органа по служебным спорам) и (или) оспорить в суде.

Российское законодательство предусматривает *административную ответственность* государственных служащих в случаях, когда они являются должностными лицами, в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Под должностным лицом в КоАП РФ понимается 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 РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Действующим законодательством предусмотрена *уголовная ответственность* должностных лиц за злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ, присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предприниматель-

ской деятельности, получение и дачу взятки, служебный подлог и халатность (ст. 285—293 УК РФ). В зависимости от характера этих общественно опасных деяний суд назначает различные меры уголовного наказания, в том числе увольнение с должности. При рассмотрении дел о преступлениях против интересов государственной службы суды могут применять такую меру уголовного наказания, как лишение государственного служащего — должностного лица — права занимать соответствующие государственные должности.

Для государственных служащих установлена *материальная ответственность*. Она выполняет правосстановительную функцию и наступает за должностной проступок, который причинил *материальный ущерб* органам государственной власти (в том числе органам исполнительной власти). Материальная ответственность состоит в возмещении виновным служащим причиненного им имущественного ущерба или вреда. Сама по себе материальная ответственность не исключает привлечения виновного лица и к дисциплинарной ответственности.

Действующее законодательство о государственной службе не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности государственных служащих. Однако, как известно, в сфере регулирования государственно-служебных отношений действует законодательство о труде. Поэтому соответствующие статьи ТК РФ или специальных законов и иных нормативных правовых актов распространяются и на случаи материальной ответственности государственных служащих.

§ 10. Классификация государственных служащих

В настоящее время при множестве действующих нормативных правовых актов о государственной службе целесообразно классифицировать государственных служащих по тем же критериям, по которым классифицируется государственная служба. В зависимости от органа государственной власти государственные служащие могут быть разделены на *федеральных государственных гражданских служащих* и *государственных гражданских служащих субъектов РФ*. Правовой статус федеральных государственных служащих регламентируется Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в будущем предполагается принятие закона «О федеральной государственной гражданской службе»), Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Феде-

рации», а также иными федеральными нормативными правовыми актами. Правовое положение государственных гражданских служащих субъектов РФ устанавливается законодательными актами, принимаемыми в субъектах РФ.

В зависимости от групп занимаемых должностей государственной службы можно выделить *государственных служащих, занимающих высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности государственной службы*.

Если в качестве критерия классификации государственных служащих взять способ поступления на государственную службу, то можно выделить *избираемых* государственных служащих; *назначаемых* государственных служащих; служащих, *замещающих* государственную должность государственной службы по конкурсу.

Все государственные служащие могут быть разделены на две группы: 1) лица, *принимające присягу* (военнослужащие, сотрудники таможенных органов, прокурорские работники и др.); 2) служащие, *не принимающие присягу* (например, служащие отделов и управлений областной администрации).

Если положить в основу деления государственных служащих такой критерий, как специальные профессиональные обязанности и характер государственной службы, то выделяются *гражданские* государственные служащие и государственные служащие, *находящиеся на военной и правоохранительной службе* (военнослужащие, сотрудники милиции, должностные лица таможенных органов и проч.).

В соответствии с принципом разделения государственной власти различаются государственные служащие, замещающие государственные должности в *органах представительной (законодательной), исполнительной и судебной власти*. Здесь же уместно выделить и государственных служащих, занимающих должности в органах прокуратуры, таможенных органах, Счетной палате, Центральной избирательной комиссии и т. д.

По объему должностных полномочий государственные служащие подразделяются на *должностных лиц* (иногда их называют также *сотрудниками государственных органов*) и *служащих, не являющихся должностными лицами* (обычных служащих). Среди государственных служащих, являющихся должностными лицами, следует выделить *руководителей и представителей власти*. Руководящие служащие (начальники) являются носителями линейной власти по отношению к подчиненным им лицам. Представители власти, как известно, реализуют свои властные

полномочия вне зависимости от подчиненности субъектов и применяют меры принуждения к не подчиненным по службе субъектам права (физическим и юридическим лицам). Руководящие служащие часто выполняют функции представителей власти (начальники и заместители начальников органов внутренних дел, государственных инспекций, других контрольно-надзорных органов).

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ ведутся, в том числе на электронных носителях, *реестры государственных служащих*, которые формируются на основе персональных данных государственных служащих. Сведения, которые внесены в реестр федеральных государственных служащих в федеральном государственном органе и в реестры государственных служащих субъектов РФ в государственных органах субъектов РФ, в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях к сведениям конфиденциального характера.

Реестры федеральных государственных служащих в федеральных государственных органах составляют Реестр федеральных государственных служащих. Реестры государственных гражданских служащих в государственных органах субъекта РФ составляют Реестр государственных гражданских служащих субъекта РФ. Реестр федеральных государственных служащих и реестры государственных гражданских служащих субъекта РФ составляют *Сводный реестр* государственных служащих Российской Федерации.

Содержание и порядок ведения Реестра федеральных государственных служащих, а также перечень сведений, включаемых в Сводный реестр государственных служащих Российской Федерации, устанавливаются Президентом РФ.

Статья 43 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет порядок ведения представителем нанимателя реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации. Реестры федеральных государственных гражданских служащих в федеральных государственных органах и реестры государственных гражданских служащих субъектов РФ образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих Российской Федерации, порядок ведения которого утверждается указом Президента РФ.

§ 11. Должностное лицо: понятие и правовой статус

Понятие «должностное лицо» часто встречается в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Однако определение данного понятия содержится в УК РФ и КоАП РФ.

Уголовный кодекс РФ в примечании к ст. 285 определяет: «Должностными лицами в статьях настоящей главы 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, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации». Государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями (п. 4 примечания к ст. 285 УК РФ)¹.

Очень похожее, с формально-юридической точки зрения, определение понятия «должностное лицо» содержится в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. В указанной статье определено, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

В п. 3 ст. 1 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» определено, что для целей данного Федерального закона должностными лицами признаются: 1) лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные

¹ См. также постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе».

должности субъектов РФ или муниципальные должности; 2) 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, в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с конкретными правовыми положениями, которые содержатся в указанных кодексах, к должностным лицам относятся: 1) лица, осуществляющие функции представителя власти (представители власти); 2) лица, выполняющие организационно-распорядительные функции; 3) лица, выполняющие административно-хозяйственные функции. Эти функции выполняются должностными лицами: 1) в государственных органах (в органах законодательной, исполнительной, судебной власти Российской Федерации, в органах прокуратуры); 2) органах местного самоуправления; 3) государственных учреждениях; 4) муниципальных учреждениях; 5) государственных корпорациях¹; 6) Вооруженных Силах РФ; 7) других войсках Российской Федерации (например, внутренних войсках МВД России, железнодорожных войсках Российской Федерации); 8) воинских формированиях Российской Федерации (например, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях Российской Федерации, воинских формированиях при органах внешней разведки Российской Федерации, военизированных горноспасательных частей по обслуживанию горнодобывающих предприятий металлургической промышленности, военизированных горноспасательных подразделений в транспортном строительстве, военизированных частях ведомственной пожарной охраны).

Поскольку легальные определения таких понятий, как «*организационно-распорядительные функции*» и «*административно-хозяйственные функции*», отсутствуют, то следует использовать положения, содержащиеся, например, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе». Выполнение перечисленных функций по специальному полномочию означает, что лицо ис-

¹ См. постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о контрабанде».

полняет определенные функции, возложенные на него законом (стажеры органов милиции, прокуратуры и др.), нормативным актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Такие функции могут осуществляться в течение определенного времени или однократно либо совмещаться с основной работой (народные и присяжные заседатели и т. д.).

В законе нормативно установлен термин *«представитель власти»*. Примечание к ст. 318 («Применение насилия в отношении представителя власти»), содержащейся в гл. 32 УК РФ «Преступления против порядка управления», устанавливает следующее. «Представителем власти в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости». Таким образом, в примечании к ст. 318 УК РФ устанавливаются конкретные признаки представителя власти: 1) это должностное лицо *правоохранительного органа*; 2) это должностное лицо *контролирующего органа*; 3) это иное должностное лицо, наделенное в установленном порядке *распорядительными полномочиями*; 4) конкретные *распорядительные полномочия* распространяются только на лиц, не находящихся от представителя власти в *служебной зависимости*.

Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий.

К *административно-хозяйственным функциям* могут быть отнесены, в частности, полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т. п.

Уголовный кодекс РФ в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» устанавливает

следующие составы уголовных преступлений: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287); присвоение полномочий должностного лица (ст. 288); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки (ст. 290); дача взятки (ст. 291); служебный (ст. 292); халатность (ст. 293).

§ 12. Прохождение государственной службы

Прохождение государственной службы — это процесс практического служения государству лица, назначенного на государственную должность государственной службы, выполнения соответствующего вида управленческой или иной государственно-служебной деятельности. Прохождение государственной службы регламентируется не только Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными федеральными законами (например, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе») и законами субъектов РФ о государственной службе, но и указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные законы о видах государственной службы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации устанавливают порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также предусматривают другой порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации устанавливают *формы подготовки граждан* для прохождения государственной службы.

Переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Институт прохождения государственной службы характеризуется следующими основными чертами.

1. С практической структурно-функциональной точки зрения *прохождение службы является длящимся процессом, начинающимся с возникновения государственно-служебных отношений*, т. е. с момента замещения служащим государственной должности, связанным с дальнейшим перемещением лица по службе, проведением оценки и аттестации служащих, и *заканчивающимся прекращением государственно-служебных отношений*.

2. Есть определенное *содержание прохождения службы*, т. е. выполнение государственными служащими своих должностных обязанностей, управленческих и других функций; на этом временном отрезке *реализуется правовой статус государственного служащего*.

3. *Прохождение государственной службы устанавливается нормативно*. Таким образом, как *подинститут правового института* государственной службы оно объединяет правовые нормы, регулирующие следующие вопросы: замещение государственных должностей; специальная профессиональная подготовка сотрудников различных государственных органов; совместительство; реальное выполнение служащими своих должностных обязанностей; реализация прав; порядок присвоения квалификационных разрядов, специальных званий; поощрение служащих и привлечение их к ответственности (к различным видам юридической ответственности); аттестация государственных служащих; продвижение (перемещение) по службе (должностной рост на конкурсной основе); условия службы; социально-правовая защита (гарантии, льготы, компенсации) государственных служащих; основания и способы прекращения государственной службы.

4. Выделяются следующие *условия прохождения государственной службы*: продолжительность служебного времени, ежегодного оплачиваемого отпуска; дополнительные отпуска; денежное довольствие служащих; льготы, гарантии и компенсации; государственное личное и дополнительное социальное страхование; порядок обеспечения жилой служебной площадью, служебным транспортом; услуги технического и социально-бытового характера при нахождении в служебной командировке и т. д.

Сведения о государственном служащем (прохождении им государственной службы) содержатся в *личном деле* государственного служащего. Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г.

№ 609 было утверждено Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела. Личное дело ведется структурным подразделением кадров государственного органа (кадровой службой соответствующего государственного органа) и при переводе государственного служащего передается по новому месту его государственной службы. Запрещено ведение нескольких личных дел одного государственного служащего.

Сведения о всех государственных служащих, занимающих должности государственной службы, а также включенных в резерв на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы, содержатся в Федеральном реестре государственных служащих и реестре государственных служащих субъектов РФ. Ведение личных дел и Реестра государственных служащих осуществляется в соответствии с актами законодательства РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Запрещены сбор и внесение в личные дела и Реестр государственных служащих сведений об их политической, религиозной принадлежности и частной жизни.

Форма и порядок ведения, учета и хранения документов, подтверждающих профессиональную служебную деятельность государственных служащих, устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Персональные данные, внесенные в личные дела и документы учета государственных служащих, являются пресонифицированными и в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях к сведениям конфиденциального характера.

Ведение личных дел государственных гражданских служащих является важнейшей государственной функцией, порядок исполнения которой сегодня устанавливается соответствующими нормативными правовыми актами (см., например, Административный регламент администрации Воронежской области по исполнению государственной функции «Ведение личных дел государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области» и Ад-

министративный регламент администрации Воронежской области по исполнению государственной функции «Ведение трудовых книжек государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области» утвержденные постановлением администрации Воронежской области от 19 декабря 2007 г. № 1163).

Законодательством РФ определены порядок приема на государственную службу, прохождения испытательного срока, особенности условий государственной службы, порядок проведения аттестации служащих, замещения государственных должностей, присвоения классных чинов и многие другие вопросы.

На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида. Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту (см., например, гл. 4 «Поступление на гражданскую службу» и 5 «Служебный контракт» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Федеральный закон о виде государственной службы определяет условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия.

Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 была утверждена примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации.

Право поступления на государственную службу имеют по общему правилу граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста (не моложе 18 лет), владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным законодательством РФ о государственной службе. При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от расы, национальности, языка, пола, происхождения, имущественного и должностного положения,

места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям и профессиональным союзам, созданным в установленном Конституцией РФ и другими законами порядке, а также других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовка которых отвечает требованиям по соответствующей государственной должности.

Общие положения о равенстве прав граждан на замещение должностей не исключают некоторых ограничений, которые касаются особых случаев. Так, гражданин *не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе*, например, в следующих случаях:

- 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) лишения его судом права занимать государственные должности в течение назначенного срока;
- 3) наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего выполнению должностных обязанностей;
- 4) близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и в других случаях, установленных нормативными актами Российской Федерации;
- 5) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- 6) наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;
- 7) отказа от представления сведений о доходах государственного служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

На первоначальном этапе образования государственно-служебного правоотношения целесообразно различать *два правовых документа: контракт (служебный контракт) и приказ (акт)*

о назначении гражданина на государственную должность государственной службы. Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность государственной гражданской службы. Служебный контракт — соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебный контракт устанавливает права и обязанности сторон (ст. 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы контракт может заключаться с гражданином на неопределенный срок, на определенный срок, на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Для лица, впервые поступающего на государственную службу (принятого на государственную должность государственной службы), а также для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации, может быть установлен *испытательный срок (испытание)* продолжительностью от трех месяцев до одного года в зависимости от уровня подготовки и должности государственной службы, на которую гражданин поступает. Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания. В период испытания на гражданского служащего распространяются положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

На замещение вакантной государственной должности государственной службы может быть объявлен конкурс, который обеспечивает право граждан на равный доступ к государственной службе. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 утверждено Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации. Конкурс объявляется, если граждане, подавшие заявления на участие в конкурсе, полностью соблюдают условия относительно их поступления на службу (наличие требуемого

возраста, отсутствие обстоятельств отказа в приеме на государственную службу, наличие всех необходимых документов). Государственные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям и должности гражданской службы.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы создается *конкурсная комиссия*, которая оценивает участников конкурса на основании документов об образовании, о прохождении государственной службы и о другой трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, результатов тестирования, других документов, представляемых по решению соответствующих органов по вопросам государственной службы.

Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могут повлиять на решения, принимаемые конкурсной комиссией. Решения конкурсной комиссии могут быть обжалованы претендентом на замещение должности государственной службы в суд.

Деятельность конкурсной комиссии, а также методика проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы детально регламентируется в административных регламентах (например, Регламент конкурсной комиссии Федерального агентства железнодорожного транспорта по проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта, Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденные приказом Росжелдора от 29 июля 2008 г. № 230). Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта, их соответствия установленным квалификационным требованиям к этой должности и проводится в два этапа: 1) публикует-

ся объявление о приеме документов для участия в конкурсе, размещается информация о проведении конкурса на сайте Федерального агентства железнодорожного транспорта, обеспечивает прием и регистрация документов от претендентов; 2) принятие решения о дате, времени и месте проведения второго этапа конкурса, который состоит из двух стадий, принимается руководителем Федерального агентства железнодорожного транспорта. На первой стадии второго этапа конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, проводит сравнительный анализ документов, устанавливает соответствие кандидата установленным квалификационным требованиям к вакантной должности, определяет методы проведения конкурса по каждой вакантной должности. Вторая стадия конкурса проводится с использованием различных методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. Конкурсная комиссия может применять методы: написания реферата; тестирования; проведения групповых дискуссий; индивидуальное собеседование и др.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с *должностным регламентом*, который утверждается представителем нанимателя и является составной частью *административного регламента государственного органа*. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2005 г. № 514 утвержден Типовой должностной регламент статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти. Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

Важным правовым средством установления степени соответствия государственного служащего замещаемой им должности государственной службы является аттестация государственного служащего. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 утвердил Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, которое опре-

деляет порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих РФ, замещающих должности государственной гражданской службы РФ в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта РФ или их аппаратах. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Под *аттестацией государственных служащих* понимается деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры для выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности. При проведении аттестации учитываются соблюдение государственным служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных федеральными законами о государственной службе. Результатами аттестации становятся решение (оценка) и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению труда как аттестуемого лица, так и аппарата всего государственного органа. Аттестация — это прежде всего деятельность, которая раскрывается в полном объеме только при эффективном функционировании всего ее механизма: подготовки аттестации; осуществления контроля за работой служащих; принятия решения соответствующим руководящим органом или руководителем по результатам аттестации; реализации рекомендаций аттестационной комиссии по совершенствованию работы служащих и всей администрации в целом; разрешения возникающих споров, связанных с проведением аттестации и ее результатами; подведения итогов аттестации; распространения передового аттестационного опыта.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регламентирует для гражданского служащего служебное время и время отдыха (ст. 45); порядок предоставления основного и дополнительного отпусков (ст. 46); оплату труда (ст. 50); основные и дополнительные государственные гарантии гражданских служащих (ст. 52); порядок исчисления стажа государственной гражданской службы (ст. 54); принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы (ст. 60); профессиональную подготовку кадров для гражданской службы, переподготовку,

повышение квалификации и стажировку гражданского служащего (ст. 61—62); формирование кадрового резерва (ст. 64); финансирование гражданской службы и программу ее развития (ст. 65—66); виды государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ о государственной гражданской службе (ст. 67—68); порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров (ст. 69—70).

Особенностью правового режима действия правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, является установление законодателем правила, в соответствии с которым федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с *должностным регламентом*, который утверждается представителем нанимателя и является составной частью *административного регламента государственного органа*. Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

Аттестация в узком смысле проводится в целях проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе. В п. 1 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяется, что аттестация проводится для определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы.

В настоящее время порядок проведения аттестации устанавливается нормами ряда законов и положений о статусе определенных категорий служащих, иными правовыми актами федеральных и других органов государственной власти. Вместе с тем в будущем еще предстоит принять множество основополагающих документов о порядке проведения аттестации государст-

венных и муниципальных служащих. Например, положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждается указом Президента РФ.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что государственный гражданский служащий подлежит аттестации один раз в три года. При проведении аттестации оцениваются следующие документы: подготовленный непосредственным руководителем гражданского служащего *мотивированный отзыв* об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период; сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего; при необходимости — пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя. Гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», не подлежат аттестации в случае, если с ними заключен срочный служебный контракт. Признание аттестационной комиссией государственного служащего не соответствующим занимаемой государственной должности может повлечь постановку вопроса о его профессиональной переподготовке либо с его согласия о переводе на нижестоящую (другую) должность или об увольнении.

Положение о проведении аттестации государственного служащего, находящегося на соответствующей должности государственной службы, устанавливает порядок проведения аттестации. Для проведения аттестации правовым актом государственного органа формируется *аттестационная комиссия*; утверждается график проведения аттестации; составляются списки федеральных государственных служащих, подлежащих аттестации; подготавливаются необходимые документы для аттестационной комиссии. Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. В состав комиссии включаются представители кадровой службы, представитель нанимателя, юридической службы государственного органа, представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, представитель научных и образовательных учреждений.

В результате аттестации государственному гражданскому служащему дается одна из следующих оценок:

- 1) соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой государственной должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

По результатам проведения аттестации служащего в течение одного месяца после ее проведения издается правовой акт государственного органа, предусматривающий:

- 1) включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направление на профессиональную подготовку или повышение квалификации;
- 3) понижение в должности гражданской службы.

Содержание и сущность аттестационной деятельности раскрываются в *принципах аттестации*. Они вырабатываются аттестационной практикой государственных органов. Аттестация государственных служащих строится на следующих основных принципах: внепартийность; всеобщность, гласность, периодичность (систематичность) аттестации; объективность и комплексность оценки; коллективность и обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии; обязательность принятия по результатам аттестации организационно-правовых мер ответственности и стимулирования (действенность аттестации).

Прохождение государственной службы включает в себя: назначение на должность; присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания; аттестацию или квалификационный экзамен; другие обстоятельства (события) в соответствии с законодательством РФ о государственной службе.

Порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения классных чинов и специальных званий и сохранения

их при переводе на иные должности государственной службы, аттестации государственных служащих устанавливается федеральным законом и иными нормативными правовыми актами. Например, Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 утверждено Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня). Соответствующими федеральными органами исполнительной власти устанавливается перечень квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам. Например, Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» установлены соответствующие квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы. Приказом ФМБА России от 28 октября 2005 г. № 349 утверждены «квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей гражданских служащих территориальных органов (региональных, межрегиональных управлений) ФМБА России с территориальными отделами».

Проведение квалификационного экзамена необходимо для решения вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, которые замещают без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а в случаях, определяемых Президентом РФ, — должности гражданской службы категории «руководители».

Государственный гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с действующим законодательством. Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственным гражданским служащим и порядке оценки его знаний, навыков и умений (профессионального уровня) утверждается указом Президента РФ.

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью

гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы. Как было отмечено, гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

Классный чин гражданской службы — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — присваивается гражданским служащим, которые замещают должности федеральной гражданской службы *высшей группы*. Этот классный чин присваивается Президентом РФ.

Классный чин гражданской службы — государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — присваивается гражданским служащим, которые замещают должности федеральной гражданской службы *главной группы*. В федеральных органах исполнительной власти указанный классный чин присваивается Правительством РФ, а в иных федеральных государственных органах — руководителем федерального государственного органа.

Классный чин гражданской службы — советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — присваивается гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы *ведущей группы*. Этот классный чин присваивается представителем нанимателя.

Классный чин гражданской службы — референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — присваивается гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы *старшей группы*. Этот классный чин присваивается представителем нанимателя.

Классный чин государственной гражданской службы — секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — присваивается гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы *младшей группы*. Этот классный чин присваивается представителем нанимателя.

Гражданским служащим, которые замещают должности гражданской службы субъекта РФ высшей и главной групп, классные чины гражданской службы субъекта РФ присваиваются в соответствии с законом этого субъекта.

Указом Президента РФ устанавливается порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной граждан-

ской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы, а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов гражданской службы субъектов РФ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции»).

Президент РФ своим Указом утвердил Положение о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим в целях достижения соответствия уровня профессиональной подготовки федеральных государственных служащих квалификационным требованиям по группам государственных должностей федеральной государственной службы.

Статья 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что государственным служащим, проходящим федеральную государственную службу, *в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы* присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Классные чины устанавливаются также для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов РФ, в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы.

Общими условиями присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий законодательством определены следующие:

1) последовательное присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании после их присвоения впервые;

2) присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью федеральной государственной службы;

3) досрочное присвоение в качестве меры поощрения классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания либо присвоение классного чина, дипломатического

ранга, воинского и специального звания на одну ступень выше классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы;

4) сохранение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с нее.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно по решению суда.

Если государственный служащий переводится с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида, ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в соответствующем классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании учитываются при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы в соответствии с федеральными актами.

Президент РФ устанавливает указом соотношение классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий.

Классные чины государственной гражданской службы субъекта РФ присваиваются с учетом положений ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующего субъекта РФ.

Согласно Положению о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов — представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371, устанавливаются следующие дипломатические ранги, которые присваиваются дипломатическим работникам в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью: Чрезвычайный и Полномочный Посол; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса;

Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2 класса; советник 1 класса; советник 2 класса; первый секретарь 1 класса; первый секретарь 2 класса; второй секретарь 1 класса; второй секретарь 2 класса; третий секретарь; атташе.

Как и поступление на государственную службу, прекращение государственной службы имеет свои основания и процедуру. *Прекращение государственной службы* — это 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.

Федеральным законом о виде государственной службы определяется предельный возраст пребывания на государственной службе данного вида.

Прекращение государственной службы предусматривает исключение государственного служащего из перечня лиц, занимающих в государственном органе штатную государственную должность государственной службы. Прекращение государственной службы является в некоторых случаях одновременно и окончанием служебной карьеры государственного служащего. В других случаях прекращение государственной службы связывается лишь с изменением служебного статуса государственного служащего (например, при поступлении государственного служащего на государственную службу в другом государственном органе).

Прекращение государственной службы возможно только по тем основаниям, которые устанавливаются законодательством о государственной службе и законодательством о труде.

Основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

Можно выделить следующие три вида оснований прекращения государственной службы:

- 1) смерть (гибель) государственного служащего;
- 2) увольнение государственного служащего по основаниям, предусмотренным действующим законодательством;
- 3) выход на пенсию.

Увольнение государственного служащего является самым распространенным основанием прекращения государственной

службы. Основания увольнения определяются в следующих законах:

- 1) ТК РФ;
- 2) Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; этот Закон устанавливает (как это делает ТК РФ для работников) правовое регулирование государственно-служебных отношений при замещении гражданским служащим должности гражданской службы, при прохождении службы, а также при прекращении служебного контракта, освобождении служащего от замещаемой должности и увольнении с гражданской службы;
- 3) федеральные законы о видах государственной службы; специальные федеральные законы, регламентирующие государственно-служебные отношения в различных государственных органах и различные виды государственной службы (например, органы внутренних дел, налоговые органы, таможенные органы);
- 4) законы субъектов РФ, регулирующие вопросы государственной гражданской службы;
- 5) иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Законодательство о государственной службе и ее соответствующих видах предусматривает специальные дополнительные основания для увольнения государственного служащего по инициативе руководителя государственного органа:

- 1) достижение государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения должности государственной службы. Законодательство о государственной гражданской службе устанавливает предельный возраст пребывания на гражданской службе — 65 лет;
- 2) прекращение гражданства РФ. Наличие гражданства Российской Федерации является принципиальным требованием при поступлении на государственную службу. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. На указанных граждан распространяются положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», определяющие правовые основы государственной службы;
- 3) несоблюдение государственным служащим обязанностей и ограничений, установленных Федеральным законом «О госу-

дарственной гражданской службе Российской Федерации». Для увольнения государственного служащего по данным основаниям требуется установление факта виновного нарушения им установленных законодательством о государственной гражданской службе обязанностей и ограничений, а также необходимые доказательства такого нарушения. В каждом конкретном случае руководителю государственного органа необходимо детально разобраться с фактами несоблюдения служащими установленных правоограничений и запретов;

- 4) разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- 5) увольнение по другим основаниям. Государственный служащий может быть уволен и при возникновении других обстоятельств, которые предусматриваются федеральными законами о соответствующем виде государственной службы. Этими основаниями являются: признание государственного служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишение его права занимать должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; признание служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением; отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы связано с использованием таких сведений.

В качестве общих оснований прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы можно назвать следующие:

- 1) соглашение сторон служебного контракта;
- 2) истечение срока действия срочного служебного контракта;
- 3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;
- 4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;
- 5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- 6) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от про-

фессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы;

7) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;

8) отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе;

9) отказ гражданского государственного служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

10) обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта;

11) нарушение установленных законодательством обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы;

12) выход гражданского служащего из гражданства РФ;

13) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных для государственных гражданских служащих действующими федеральными законами;

14) нарушение запретов, связанных с гражданской службой;

15) отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает порядок расторжения служебного контракта, а также освобождения гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнения со службы. Гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период временной нетрудоспособности гражданского служащего и в период его пребывания в отпуске.

При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган данного государственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Глава 10

Государственные и негосударственные организации как субъекты административного права

§ 1. Понятие и виды организаций

Коллективные субъекты административного права представляют собой *организации*, т. е. объединения физических лиц. Часть таких организаций, а именно органы исполнительной власти, были уже подробно рассмотрены выше. Их отличает особое положение в обществе. Они не только обязательные субъекты административно-правовых отношений, но и обладают государственно-властными полномочиями. Кроме них существует многочисленная группа других организаций, не обладающих государственно-властными полномочиями, но также являющихся субъектами административного права. Понятие «организация» имеет широкий смысл, и рассмотреть ее административно-правовой статус невозможно без использования норм других отраслей права, в том числе гражданского, трудового и финансового.

Под организацией понимается объединение физических лиц любой численности, возглавляемое своими органами управления, имеющее обособленное имущество, созданное для производства материальных или духовных ценностей, а также реализации иных потребностей его членов. Орган управления организации — ее администрация. Функции администрации может выполнять единоличный руководитель (самостоятельно или через возглавляемый им управленческий аппарат) либо одновременно единоличный руководитель и коллективный исполнительный орган. Единоличными руководителями могут быть: директор, генеральный директор, начальник, ректор, заведующий, управляющий и др. Возглавляемый руководителем организации

управленческий аппарат (администрация) в различных организациях называется либо просто администрацией, либо дирекцией, генеральной дирекцией, ректоратом, управлением и т. д. Коллективный исполнительный орган, как правило, — советом директоров, правлением, дирекцией.

Администрация — орган, на который возложены функции оперативного управления организацией. Администрация действует от имени организации, представляет ее интересы, заключает договоры, распоряжается ее средствами, издает приказы и дает указания, обязательные для всех членов организации. В руках администрации находятся все распорядительные полномочия юридически властного характера, необходимые для непосредственного руководства процессами производственно-хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности организации.

Администрация осуществляет управленческие функции внутри самой организации, а также вступает во внешние административные правоотношения с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными субъектами административного права. Осуществляя внутриорганизационные управленческие отношения, администрация является субъектом управления к подчиненным органам и работникам.

Внешним управлением, т. е. управлением другими организациями и их работниками, в отличие от органов исполнительной власти, администрация организации не занимается, она не обладает необходимыми для этого государственно-властными полномочиями. Во внешних административно-правовых отношениях администрация сама — объект управления со стороны органов исполнительной власти, других государственных органов, органов местного самоуправления.

Принадлежащие организации права осуществляются как ее руководителем, так и по установленному распределению обязанностей другими должностными лицами. Руководитель организации персонально наделен определенными полномочиями по представительству, распоряжению имуществом и средствами организации. Он действует от имени организации, представляет ее интересы, заключает договоры, в том числе трудовые, выдает доверенности, открывает в банках расчетный и другие счета, пользуется правом распоряжения средствами, утверждает штаты, издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников организации.

Организации создаются для выполнения определенных целей: производства материальных или духовных ценностей; реализации законных прав и интересов их членов. В связи с этим по предназначению можно выделить такие виды организаций, как: предприятия; учреждения; общественные объединения, религиозные объединения; фонды и иные организации (международные, иностранные и др.).

Организации возможно разделить также в зависимости от того, является извлечение прибыли основной целью их деятельности или нет. По этому основанию организации делятся на:

- коммерческие организации;
- некоммерческие организации.

К коммерческим организациям могут принадлежать только предприятия. К некоммерческим относятся учреждения, фонды, общественные и религиозные объединения и проч.

Предприятия и учреждения в зависимости от видов собственности подразделяются на:

- государственные;
- муниципальные;
- частные;
- общественных организаций;
- другие виды.

Особенности административно-правового статуса государственных организаций обуславливаются тем, что государство — их собственник. К ведению государственных органов относится создание государственных организаций; определение предмета и целей их деятельности, а также дислокации; утверждение устава; назначение на должность и освобождение от должности руководителей; обеспечение их в установленных случаях государственными заказами; реорганизация и ликвидация этих организаций и др.

Нормы, определяющие административно-правовой статус государственных организаций, закрепляют принципиальные позиции в их взаимоотношениях с государственными органами, и прежде всего с органами исполнительной власти. Эти нормы устанавливают запрет на вмешательство государства и его органов в деятельность организаций; необходимость их государственной регистрации; порядок осуществления регистрации и основания для отказа в регистрации организаций; обяза-

тельность ведения бухгалтерской и статистической отчетности, предоставления государственным органам информации, необходимой для налогообложения и ведения общегосударственной системы сбора и обработки экономической информации. Должностные лица государственных организаций наделены определенными полномочиями государственно-властного характера, на них распространяется ряд положений административно-правового статуса должностных лиц государственных органов.

§ 2. Основы административно-правового статуса предприятий и учреждений

Предприятие — это разновидность организации, созданной собственником для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Предприятия являются самостоятельными хозяйствующими субъектами. Их можно разделить по организационно-правовой форме и по отраслевой производственно-технологической специализации.

По организационно-правовой форме различаются:

- полное товарищество;
- товарищество на вере;
- общество с ограниченной ответственностью;
- общество с дополнительной ответственностью;
- акционерное общество;
- производственный кооператив;
- унитарные предприятия;
- другие виды предприятий.

По отраслевой производственно-технологической специализации принято выделять:

промышленные предприятия (заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и т. п.);

сельскохозяйственные предприятия (фермерские хозяйства, крестьянские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы и артели, рыболовецкие артели, предприятия переработки сельскохозяйственной продукции и проч.);

строительные предприятия (строительные и строительномонтажные объединения, например строительные управления; строительные предприятия, в том числе строительные комбинаты; строительные кооперативы; дорожно-строительные предприятия; мостостроительные предприятия и т. д.);

транспортные предприятия (железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо, товарные склады, ремонтные предприятия железнодорожного транспорта; парохозяйства, порты, ремонтные предприятия водного транспорта; объединения гражданской авиации, аэропорты, авиационные отряды, ремонтные и другие предприятия гражданской авиации; автотранспортные объединения, автопредприятия, автокомбинаты, авторемонтные предприятия; объединения и предприятия трубопроводного транспорта и др.);

предприятия связи (узлы связи, почтамты, почтовые отделения, телеграфы, телефонные узлы, автоматические телефонные станции, компании сотовой телефонной связи, пейджинговые компании и др.);

предприятия торговли (универмаги, гастрономы, универсамы, иные магазины, торговые базы и склады, овощные базы, хладокомбинаты и проч.);

предприятия общественного питания (столовые, кафе, рестораны, закусочные, буфеты, бары и т. д.);

жилищно-коммунальные предприятия (жилищно-эксплуатационные конторы, дирекции по эксплуатации зданий, комендатуры, гостиницы, общежития, ремонтно-эксплуатационные предприятия, дорожно-ремонтные предприятия, котельные, теплоэнергоцентралы, энергосети и др.);

другие виды предприятий.

По общему правилу предприятия не входят в систему каких-либо отраслевых органов исполнительной власти в качестве их составных элементов. Исключения составляют предприятия отдельных отраслей, органично связанные между собой технологически в едином производственном процессе. Например, отдельные предприятия железнодорожного транспорта находятся в иерархическом подчинении органов системы Федерального агентства железнодорожного транспорта, осуществляющих по определенным вопросам оперативное руководство этими предприятиями.

В соответствии со ст. 121 ГК РФ коммерческим организациям разрешается по договору между собой создавать объединения в форме *союзов* или *ассоциаций*, являющихся некоммерческими организациями. Союзы и ассоциации создаются в целях координации предпринимательской деятельности коммерческих организаций, а также представления и защиты их общих имущественных интересов.

Предприятия независимо от видов собственности и организационно-правовых форм обязаны соблюдать законодательство об охране окружающей среды, земельное законодательство, правовой режим природопользования, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы и требования по защите здоровья работников предприятий, населения и потребителей продукции, антимонопольное законодательство и т. д. Уполномоченные государственные органы осуществляют контроль за соблюдением этого законодательства и при наличии соответствующих нарушений могут вмешиваться в деятельность организаций, применять необходимые меры административного принуждения.

Предприятие создается его собственником. Учредительным документом предприятия является *устав* или *учредительный договор*. Предприятие считается созданным с момента его государственной регистрации в качестве юридического лица¹. Для осуществления отдельных видов деятельности предприятию необходимо получение специального разрешения государства — *лицензии*. Ликвидация предприятия производится по решению его учредителей либо их органа; по истечении срока, на который оно было создано; по решению суда (в случае признания его банкротом, деятельности, запрещенной законом, недействительной регистрации и др.). Контроль за созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий осуществляет специальный государственный орган — Федеральная антимонопольная служба.

Административно-правовой статус предприятия определяется не только нормами административного права, но и нормами гражданского, трудового, финансового, муниципального и других отраслей права. И с этих позиций, в частности, имеются существенные различия в административно-правовом статусе государственных и негосударственных предприятий.

Государственные предприятия являются собственностью государства, поэтому и влияние государства на их деятельность больше, чем на негосударственные предприятия. Так, соответствующие государственные органы выступают учредителями государственного предприятия; определяют предмет и цели его

¹ Отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, регулируются Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц».

деятельности; утверждают устав; управляют госпредприятием; назначают на должность и освобождают от должности их руководителей; в установленных случаях доводят государственные заказы; реорганизуют и ликвидируют государственные предприятия. Некоторые виды деятельности разрешены только государственным предприятиям, например производство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, изготовление и реализация наркотических веществ.

По смыслу ГК РФ государственное предприятие является *унитарным*¹. Государство передает государственным предприятиям свою собственность: на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. При этом государственные предприятия второго типа, так называемые *казенные предприятия* (фабрики, хозяйства), обладают меньшей степенью хозяйственной самостоятельности по сравнению с государственными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения.

Собственник имущества унитарного предприятия:

принимает решение о создании унитарного предприятия; определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия;

определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;

утверждает устав унитарного предприятия, вносит в него изменения;

принимает решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия;

формирует уставный фонд государственного или муниципального предприятия;

назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор;

¹ В соответствии с Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 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 Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию.

утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия;

осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;

дает согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия;

имеет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством РФ.

Собственник имущества казенного предприятия помимо этого вправе:

изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество;

доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

Руководитель унитарного предприятия (директор, генеральный директор) является единоличным исполнительным органом унитарного предприятия. Руководитель действует от имени предприятия без доверенности, представляет его интересы, совершает сделки от имени унитарного предприятия, утверждает его структуру и штаты, осуществляет прием на работу сотрудников предприятия, заключает с ними, изменяет и прекращает трудовые договоры, издает приказы и др.

Административно-правовой статус негосударственных предприятий также имеет свои особенности. Такие предприятия действуют в пределах административно-правового режима, характерного для всех предприятий независимо от их организационно-правовых форм. Роль государства по отношению к ним проявляется в установлении правовых норм и контроле за их соблюдением. Влияние государства на данные предприятия более ограничено, чем на государственные.

Роль государства заключается в создании административно-правового режима, связанного с регистрацией, лицензированием, налогообложением, и контроле за соблюдением этого режима. В вопросы направления работы предприятия (его профиля), организации управления, персонального состава руководителей и во многие другие проблемы деятельности предприятия государство не вмешивается (за исключением особых случаев, уста-

новленных законодательством). По этим и многим другим вопросам решения принимаются учредителями или уполномоченными ими органами.

В негосударственных коммерческих организациях устанавливается и действует система органов внутреннего управления и контроля. Так, согласно ст. 103 ГК РФ высшим органом в акционерном обществе является общее собрание акционеров. К его исключительной компетенции относится: изменение устава общества, в том числе изменение размера его уставного капитала; избрание совета директоров (наблюдательного совета) и ревизионной комиссии; образование исполнительных органов общества и досрочное прекращение их полномочий (если уставом решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров); утверждение годовых отчетов, бухгалтерских балансов, счетов прибылей и убытков; принятие решения о реорганизации или ликвидации общества.

Статьей 48 Федерального закона «Об акционерных обществах» к компетенции общего собрания акционеров отнесено более 20 вопросов. Для общего руководства деятельностью общества и для решения вопросов, кроме отнесенных к исключительной компетенции общего собрания, создается коллегиальный орган. Это совет директоров (наблюдательный совет). Руководство текущей деятельностью общества или кооператива осуществляет как единоличный исполнительный орган, так и совместно с ним коллегиальный исполнительный орган. Предусмотрено участие (по договору) управляющей организации или управляющего.

Одним из каналов управления компаниями является участие представителей государства в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности. Отраслевые федеральные органы исполнительной власти представляют кандидатуры для назначения их представителями государства. Правительство РФ назначает представителей государства в акционерных обществах из числа руководящих работников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, крупных хозяйственных структур и др. Обеспечивается в установленном порядке избрание этих лиц в совет директоров акционерного общества. В отдельных случаях предусматривается введение института арбитражного управляющего (в условиях банкротства) и временной администрации для кредитных организаций.

На каждом предприятии есть система структурных подразделений, предназначенных для выполнения организационно-управленческих и нормативно-информационных функций. Это различные службы, управления, отделы. Организация управления предприятием предполагает четкую схему действий всех его работников. Разрабатываемые в организации должностные инструкции и характеристики, регламенты заседаний, нормативные документы, определяющие распорядок работы, порядок подготовки передачи информации, принятия решений и др., служат достижению этой цели.

Коммерческие организации наделяются широкими правами для осуществления деятельности и могут принимать не противоречащие законодательству решения по всем экономическим, производственным и социальным вопросам. Задачи, возникающие в процессе реализации функций организации, разрешаются путем подготовки, принятия и исполнения локальных актов. В каждой коммерческой организации принимается несколько видов локальных актов. Их использование предопределяется статусом организации и ее внутренней структурой. Не случайно локальные акты нередко характеризуются в законодательстве как внутренние документы. Но при этом должна обеспечиваться своеобразная иерархия локальных актов, основным среди которых является устав коммерческой организации.

В уставе определяются цели и предмет деятельности коммерческой организации; ее структура, компетенция, организация управления; порядок реорганизации и ликвидации и многое другое. В уставе, в частности, закрепляются виды локальных актов, издаваемых организацией, основания их принятия и круг разрешаемых вопросов, органы или должностные лица, принимающие акты.

Традиционно для решения задач, стоящих перед предприятием, принимаются следующие виды локальных актов:

- комплексные акты по основным вопросам (целевые комплексные программы и т. п.);
- положения;
- инструкции;
- приказы директора (иного руководителя) предприятия;
- указания директора (иного руководителя) предприятия, его заместителей, главного инженера;
- распоряжения директора (иного руководителя) предприятия, его заместителей, главного инженера;

указания и распоряжения руководителей структурных подразделений предприятия;

приказы, указания и распоряжения директоров (иных руководителей) заводов-филиалов;

совместные решения администраций и общественных организаций;

протоколы совета бригадиров предприятия;

протоколы совета мастеров предприятия;

указания начальников отделов и служб предприятия;

распоряжения начальников цехов;

решения административно-общественных комиссий;

документы, принятые на собрании трудового коллектива;

решения совета трудового коллектива;

договоры (хозяйственные договоры);

другие виды актов.

Учреждение — это разновидность организации, образованной собственником для создания социальных ценностей в основном непромышленного характера, а также для осуществления управленческих, социально-культурных и административно-политических функций. К учреждениям, создающим социальные ценности непромышленного характера, относятся учреждения образования, культуры, здравоохранения и др. Учреждения, осуществляющие управленческие функции, — аппараты законодательных, судебных органов, прокуратуры и т. д.

В зависимости от вида выполняемой ими социально-культурной или административно-политической деятельности различаются учреждения:

здравоохранения (поликлиники, больницы, амбулаторные медицинские консультации и др.);

образования (школы, гимназии, лицеи, детские сады, курсы, колледжи, институты, университеты и проч.);

культуры (дома и дворцы культуры, дома творчества, театры, кинотеатры, филармонии, концертные залы, библиотеки, музеи, выставки и т. д.);

науки (научно-исследовательские институты, лаборатории, научные центры, экспериментальные и испытательные полигоны, опытные производства, научные станции и др.);

иностранных дел (посольства, консульства, торговые представительства) и т. п.;

другие виды учреждений.

Как уже отмечалось выше, учреждение представляет собой вид некоммерческой организации. Оно не является собственником имущества и закрепляется за учреждением на праве оперативного управления. Различия между предприятиями и учреждениями заключаются в результатах их основной деятельности: первые производят материальные блага и получают прибыль; вторые создают ценности в основном непроизводственного характера или осуществляют управленческие функции. В реальной действительности такое разделение достаточно условно, так как нередко деятельности предприятий сопутствует выполнение отдельных функций, характерных для учреждений, и наоборот, учреждения часто выполняют работу, свойственную предприятиям.

Эти обстоятельства делают во многом похожими административно-правовые статусы предприятий и учреждений. Учредительным документом на создание учреждения являются устав или положение. Так же, как и предприятие, учреждение подлежит государственной регистрации, а на осуществление некоторых видов деятельности необходимо получение лицензии (например, на образовательную, медицинскую и др.).

Однако в отличие от предприятий некоторые учреждения подлежат государственной аттестации и аккредитации. Например, образовательные учреждения проходят аттестацию один раз в пять лет. Для того чтобы образовательное учреждение имело право выдавать своим выпускникам документы государственного образца о соответствующем образовании, оно должно иметь от государства (в данном случае от Федерального агентства по образованию) свидетельство о государственной аккредитации. Государственная аккредитация гарантирует качество образовательных услуг не ниже требований государственного стандарта.

Государственные учреждения имеют большую зависимость от государства, чем негосударственные. На работу учреждений, в том числе негосударственных, влияние государства сильнее, чем на деятельность предприятий. Государство обеспечивает проведение единой политики во всех учреждениях, относящихся к той или иной сфере, например в области образования, медицины, культуры и др.

В учреждениях, как правило, издаются следующие акты:
положения;
инструкции;

приказы директора (иного руководителя) учреждения;
указания директора (иного руководителя) учреждения, его заместителей;
распоряжения директора (иного руководителя) учреждения, его заместителей;
указания и распоряжения руководителей структурных подразделений учреждения;
приказы, указания и распоряжения руководителей филиалов учреждения;
совместные решения администрации и общественных организаций;
документы, принятые на собрании трудового коллектива;
решения совета трудового коллектива;
договоры (хозяйственные договоры и др.).

§ 3. Понятие и виды общественных объединений

Право граждан РФ на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, закреплено в ст. 30 Конституции РФ. Конституция гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Аналогичные нормы содержатся в конституциях и уставах субъектов РФ.

Система законодательства об общественных объединениях включает федеральные законы «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О некоммерческих организациях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О политических партиях» и ряд других актов.

В соответствии с Федеральным законом «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.

Право граждан на объединение включает право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Право граждан на созда-

ние общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через другие общественные объединения, которые наделены правоспособностью юридических лиц.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов. Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей работы. Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах — общедоступной.

Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели либо действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Учредителями общественного объединения являются физические лица и получившие правоспособность юридических лиц общественные объединения, созвавшие съезд, конференцию или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения и формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Учредители общественного объединения — физические и юридические лица имеют равные права и несут равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические лица и получившие права юридического лица другие общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения, согласно нормам его устава, оформляется соответствующими индивидуальными заявле-

ниями или документами, позволяющими учитывать число членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения — физические и юридические лица имеют равные права и несут равные обязанности.

Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионные органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом. Они имеют права и несут обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случае несоблюдения этих требований могут быть исключены из общественного объединения.

Участниками общественного объединения являются физические и получившие права юридического лица другие общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и его конкретным акциям, а также принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия (если иное не предусмотрено уставом данного общественного объединения). Участники общественного объединения — физические и юридические лица имеют равные права и несут равные обязанности.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- 1) общественная организация;
- 2) общественное движение;
- 3) общественный фонд;
- 4) общественное учреждение;
- 5) орган общественной самодеятельности;
- 6) политическая партия.

Общественная организация — это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности объединившихся граждан для защиты их общих интересов и достижения целей, стоящих перед организацией. Членами общественной организации в соответствии с законами об отдельных видах общественных объединений и уставом данной организации могут быть физические лица и получившие правоспособность юридических лиц общественные объединения (если иное не установлено Федеральным законом «Об общественных объединениях» и законами об отдельных видах общественных объединений).

Высший руководящий орган общественной организации — съезд, конференция или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду, конференции или общему собранию. В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Общественное движение — это состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, которые поддерживаются участниками общественного движения.

Высшим руководящим органом общественного движения признается съезд, конференция или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду, конференции или общему собранию. В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение. Цель деятельности общественного фонда заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать его имущество в собственных интересах.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде, конференции или общем собрании. В случае государственной регистрации общественного фонда данный фонд осуществляет деятельность в порядке, предусмотренном ГК РФ.

Общественное учреждение — это общественное объединение, не имеющее членства и ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соот-

ветствующих уставным целям объединения. Управление общественным объединением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителями объединения.

В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Данный орган может определять содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителях, но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, за исключением случаев, установленных учредителями. В случае государственной регистрации общественного учреждения данное учреждение осуществляет деятельность в порядке, установленном ГК РФ.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, цель которого — совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы. Решение этих проблем направлено на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении этих проблем, и строит свою работу на основе самоуправления. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности он в соответствии с его уставом приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица.

Политическое общественное объединение — это общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности этих органов. Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий регулируется Федеральным законом «О политических партиях».

Общественные объединения независимо от организационно-правовой формы вправе создавать *союзы и ассоциации* общественных объединений на основе учредительных договоров и уставов, принятых этими союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийским общественным объединением признается объединение, которое осуществляет деятельность на территориях более половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения, филиалы и представительства. Общероссийские общественные объединения могут использовать в своих названиях наименования «Россия», «Российская Федерация» и образованные на их основе слова и словосочетания без специального разрешения правомочного государственного органа.

Под *межрегиональным общественным объединением* понимается объединение, которое осуществляет деятельность на территориях менее половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения.

Деятельность *регионального общественного объединения* осуществляется в пределах территории одного субъекта РФ.

Местное общественное объединение работает в пределах территории органа местного самоуправления.

Общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается *международным общественным объединением*, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет деятельность хотя бы одно его структурное подразделение — организация, отделение или филиал и представительство.

§ 4. Основы административно-правового статуса общественных объединений

Административная правосубъектность общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, которые реализуются во взаимоотношениях с гражданами, органами исполнительной власти и местного самоуправления, государственными и негосударственными учреждениями, предприятиями и организациями. Административная правосубъектность общественных объединений определяет виды ад-

министративных правоотношений, субъектами которых они являются.

Несмотря на отличия в административно-правовом положении различных общественных объединений, их статусам присущи многие общие черты. Это определяется тем, что все общественные объединения:

- 1) образуются физическими и юридическими лицами на добровольной основе;
- 2) не обладают государственно-властными полномочиями;
- 3) не являются субъектами правотворчества;
- 4) действуют от своего имени;
- 5) не являются коммерческими организациями, т. е. цель их деятельности не преследует извлечение прибыли.

Важнейшее положение, определяющее статус общественных объединений, — отсутствие руководства их деятельностью со стороны государства. Не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, а самих объединений — в деятельность государственных органов, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об общественных объединениях». Этот же принцип взаимного невмешательства характерен для отношений общественных объединений с органами местного самоуправления.

Между тем, согласно данному Закону, государство определяет требования к содержанию устава общественных объединений, по желанию объединений их регистрирует, наделяя правами юридического лица, обеспечивает соблюдение прав и законных интересов объединений, оказывает поддержку их деятельности, регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и др. Орган юстиции, регистрирующий общественные объединения, контролирует соответствие их деятельности уставным целям, имеет право запрашивать их распорядительные документы, может направлять своих представителей для участия в проводимых ими мероприятиях, в установленных федеральным законом случаях вправе выносить руководящим органам этих объединений письменные предупреждения с указанием конкретных оснований их вынесения.

Общественные объединения обязаны соблюдать законодательство РФ, нормы и принципы международного права, ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества и информировать орган, регистрирующий объединение, о про-

должении своей деятельности, допускать представителей этого органа на проводимые мероприятия, оказывать им содействие в ознакомлении с деятельностью объединения и др.

Общественные объединения, в свою очередь, вправе:

- свободно распространять информацию о деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и в других общественных объединениях;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- участвовать в выборах и референдумах.

Общественные объединения могут заниматься предпринимательской деятельностью, если это соответствует их уставным целям и служит достижению данных целей. Осуществляемая ими предпринимательская деятельность регулируется ГК РФ и другими законодательными актами. Они могут создавать хозяйственные товарищества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности.

Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. При этом допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели.

В уставе общественного объединения должны быть отражены:

- название, цели общественного объединения, его организационно-правовая форма;
- структура общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионные органы общественного объединения,

территория, в пределах которой данное объединение осуществляет деятельность;

для объединений, предусматривающих членство, условия и порядок приобретения и утраты членства, — права и обязанности членов данного объединения;

компетенция и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;

порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;

источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;

порядок реорганизации и ликвидации общественного объединения.

Принадлежность общественного объединения к политическим общественным объединениям должна быть оговорена в его уставе.

В уставе могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности общественного объединения.

Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица. Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» с учетом специального порядка государственной регистрации общественных объединений.

Решение о государственной регистрации общероссийского или международного общественного объединения принимается Министерством юстиции РФ; межрегионального общественного объединения — территориальным органом Министерства юстиции РФ по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения; регионального или местного общественного объединения — территориальным органом Министерства юстиции РФ в соответствующем субъекте РФ.

Для государственной регистрации общественного объединения в Министерство юстиции РФ или его соответствующий территориальный орган подаются следующие документы:

- 1) заявление, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа данного общественного объединения;
- 2) устав общественного объединения;
- 3) выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов;
- 4) сведения об учредителях;
- 5) документ об уплате государственной пошлины;
- 6) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;
- 7) протоколы учредительных съездов, конференций или общих собраний структурных подразделений (для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений) и некоторые другие документы.

Документы подаются на государственную регистрацию в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Изменения и дополнения в уставах общественных объединений подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самих общественных объединений, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

Государственная регистрация молодежных и детских общественных объединений осуществляется в случае избрания в руководящие органы указанных объединений полностью дееспособных граждан.

Орган, регистрирующий общественные объединения, в месячный срок обязан рассмотреть заявление общественного объединения о его регистрации и принять решение: зарегистрировать общественное объединение и выдать учредителям документ, подтверждающий факт внесения записи об общественном объединении в единый государственный реестр юридических лиц, либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям соответствующий письменный мотивированный отказ.

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано, если:

устав общественного объединения противоречит Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, положениям

Федерального закона «Об общественных объединениях» и законов об отдельных видах общественных объединений;

представлен неполный перечень необходимых для государственной регистрации документов либо данные документы оформлены в ненадлежащем порядке или представлены в ненадлежащий орган;

ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же названием осуществляет деятельность в пределах той же территории;

установлено, что в представленных учредительных документах содержится недостоверная информация;

название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации может быть обжаловано в суд.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, ранее вызвавших отказ в регистрации.

Реорганизация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания. Государственная регистрация вновь образованного после реорганизации общественного объединения производится в том же порядке, как и вновь созданных общественных объединений.

Ликвидация общественного объединения осуществляется либо по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного объединения, либо в судебном порядке.

Основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются:

нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;

неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;

неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации (Минюстом России) или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Заявление в суд о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения вносится Генеральным прокурором РФ или Минюстом России как федеральным органом государственной регистрации, а о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественных объединений — прокурором соответствующего субъекта РФ или территориальным органом Минюста России.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

§ 5. Особенности административно-правового положения профессиональных союзов

Особенности административно-правового положения *профессиональных союзов* определяются тем, что профсоюз — это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, которое создается в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Правовые основы создания профсоюзов, их права и гарантии деятельности, отношения с органами государственной власти и местного самоуправления, работодателями, другими общественными объединениями, юридическими лицами и гражданами регулируются Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Каждый гражданин, достигший возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность, имеет право по собственному выбору создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов. Это право реализуется свободно, без предварительного разрешения.

Профсоюзы имеют право создавать свои объединения, ассоциации по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку — общероссийские объединения (ассоциации) профсоюзов, межрегиональные объединения (ассоциации) профсоюзов, территориальные

объединения (ассоциации) организаций профсоюзов. Профсоюзы, их объединения, ассоциации имеют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организации, заключать с ними договоры, соглашения.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений, союзов, ассоциаций, политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны. Запрещается вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности. Профсоюзы самостоятельно разрабатывают и утверждают свои уставы, положения о первичных профсоюзных организациях, свою структуру; образуют профессиональные органы, организуют свою деятельность, проводят собрания, конференции, съезды и другие мероприятия.

Правоспособность профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица возникает с момента их государственной регистрации, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом установленного Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» специального порядка государственной регистрации профсоюзов. Государственная регистрация профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица осуществляется в уведомительном порядке.

Для государственной регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций в течение одного месяца со дня образования представляются необходимые документы в Министерство юстиции РФ или его территориальный орган в субъекте РФ по месту нахождения соответствующего профсоюзного органа. Отказ в государственной регистрации или уклонение от нее могут быть обжалованы профсоюзами, их объединениями (ассоциациями), первичными профсоюзными организациями в суд.

Профсоюзы вправе не регистрироваться в органах юстиции, однако в этом случае они не приобретают прав юридического лица.

Закон предоставляет профсоюзам большие права. Основными из них являются:

- право профсоюзов на представительство и защиту социально-трудовых прав и интересов работников;

- право принимать участие в разработке государственных программ занятости, предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, осуществлять контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости;

- право на участие в урегулировании коллективных трудовых споров;

- право участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- право на участие в подготовке и повышении квалификации профсоюзных кадров;

- право на осуществление контроля за соблюдением законодательства о труде;

- права в области охраны труда и окружающей среды;

- право на социальную защиту работников;

- право на защиту интересов работников в органах по рассмотрению трудовых споров;

- другие права.

Профсоюзы, их объединения, ассоциации, первичные профсоюзные организации владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им на праве собственности имуществом, в том числе денежными средствами, необходимыми для выполнения своих уставных целей и задач; владеют и пользуются переданным им в хозяйственное ведение иным имуществом. Они вправе осуществлять через учрежденные ими организации предпринимательскую деятельность для достижения целей и задач, предусмотренных уставом.

Ограничение независимой финансовой деятельности профсоюзов не допускается. Финансовый контроль за средствами профсоюзов органами исполнительной власти не осуществляется, за исключением контроля за средствами от предпринимательской деятельности. Имущество профсоюзов может быть отчуждено только по решению суда.

В собственности профсоюзов могут находиться земельные участки, здания, строения, сооружения, санаторно-курортные,

туристические, спортивные, другие оздоровительные учреждения, культурно-просветительные, научные и образовательные учреждения, жилищный фонд, организации, в том числе издательства, типографии, а также ценные бумаги и иное имущество, необходимые для обеспечения уставной деятельности профсоюзов. Профсоюзы имеют право учреждать банки, фонды солидарности, страховые, культурно-просветительные фонды, фонды обучения и подготовки кадров, а также другие фонды, соответствующие уставным целям профсоюзов.

За нарушение законодательства о профсоюзах должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, работодатели несут предусмотренную законодательством уголовную, административную и дисциплинарную ответственность. В свою очередь, за невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению, организацию и проведение признанной судом незаконной забастовки предусмотренную законодательством ответственность несут профсоюзы и лица, входящие в их руководящие органы.

§ 6. Основы административно-правового положения религиозных объединений

Конституция РФ гарантирует каждому гражданину свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними. Гражданин РФ в случае, если его убеждения или вероисповеданию противоречит несение военной службы, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. Специальным актом, регулирующим правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, правовое положение религиозных объединений, является Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии. Запрещается вовлечение малолетних в религиозные объединения, а также обучение малолетних религии вопреки их воле и без согласия их родите-

лей или лиц, их заменяющих. Тайна исповеди охраняется законом. Священнослужитель не может быть привлечен к ответственности за отказ от дачи показаний по обстоятельствам, которые стали известны ему из исповеди.

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее такими соответствующими этой цели признаками, как вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозная группа — это 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. Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления. Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозная организация — это добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в качестве юридического лица. Государственная регистрация религиозных организаций осуществляется органами юстиции. Религиозной организации может быть отказано в государственной регистрации в ряде случаев, в том числе когда ее цели и деятельность противоречат законодательству или она не признана в качестве религиозной.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные.

Местной религиозной организацией является религиозная организация, состоящая не менее чем из 10 участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной мест-

ности 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.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства. В уставе указываются наименование, местонахождение, вид религиозной организации, вероисповедание и в случае принадлежности к существующей централизованной религиозной организации — ее наименование; цели, задачи и основные формы деятельности; порядок создания и прекращения деятельности; структура организации, ее органы управления, порядок их формирования и компетенция; источники образования денежных средств и иного имущества организации; порядок внесения изменений и дополнений в устав; порядок распоряжения имуществом в случае прекращения деятельности; другие сведения, определяющие особенности деятельности данной организации.

Религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, и др. Они могут производить, приобретать, экспортировать, импортировать, распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения; вправе осуществлять благотворительную деятельность, создавать культурно-просветительные, образовательные и другие организации, учреждать средства массовой информации. Им предоставлено также право осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия.

Государство оказывает содействие и поддержку благотворительной деятельности религиозных организаций, а также реализации ими общественно значимых культурно-просветительных программ и мероприятий.

Охраняя законную деятельность религиозных объединений, государство в то же время осуществляет надзор и контроль за соблюдением ими соответствующего законодательства и устава. Их члены в случае совершения запрещенных законом деяний признаются субъектами нарушений законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объедине-

ниях, что влечет уголовную и административную ответственность.

Религиозные организации могут быть также ликвидированы по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации, а также по решению суда. Основаниями для решения суда о ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке являются:

нарушение общественной безопасности и общественного порядка;

действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности;

принуждение к разрушению семьи;

посягательство на личность, права и свободы граждан;

нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан (в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий);

склонение к самоубийству или отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;

воспрепятствование получению обязательного образования;

принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;

воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу (если есть опасность реального ее исполнения или применения насильственного воздействия), другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения;

побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Раздел III

Формы управленческих действий

Глава 11

Понятие и виды управленческих действий

§ 1. Понятие формы управленческих действий

Форма управления — это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления; это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления включает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, управленческого воздействия.

Форма управления может иметь юридическое содержание, т. е. может устанавливаться нормативным правовым актом. Такая форма управления называется правовой. В некоторых случаях формы управления не устанавливаются нормативно и, следовательно, их нельзя считать правовыми формами управления.

Правовая форма управления — это внешне выраженное и юридически оформленное действие органа управления публичной власти (или должностного лица), осуществляемое в пределах его компетенции и вызывающее определенные правовые последствия. *Форма управления* — это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности.

Использование в рамках управленческой деятельности различных *форм и методов управления* обуславливается целями, задачами и функциями государственного управления, о которых речь шла в первой части учебного курса административного

права. Формы управления призваны обеспечить наиболее целесообразное выполнение функций управления и достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени; от форм управления зависит успех управленческой деятельности.

Управленческая деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (государственных и муниципальных служащих, должностных лиц) осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления и имеет особое содержание. Всякая деятельность по управлению характеризуется собственным содержанием, т. е. конкретными связями, принципами, процессами, участниками и элементами; всякое содержание управления имеет конкретную форму своего внешнего выражения.

Основными понятиями, позволяющими рассмотреть понятие «форма управления», являются «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «полномочия», «компетенция». Данные понятия обуславливают также выбор *методов управления* (способов управленческого воздействия субъекта управления на объекты управления) в конкретной управленческой ситуации. Функции управления определяют основное содержание управленческой деятельности. Целям управления подчинены все используемые субъектами управления формы управления. Посредством форм управления органы управления реализуют свои полномочия, соответствующие установленной в нормативном акте компетенции этих органов. Форма управления есть средство реализации управленческих функций для достижения целей управления.

Таким образом, содержание процесса управления раскрывается понятиями «*функции управления*», «*методы управления*» и «*формы управления*». На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития данных понятий находится и практика управления.

Формы управления отличаются от форм деятельности других ветвей власти, т. е. от *форм законодательства (законодательства) и правосудия*. Формы управления обеспечивают возможность реализации управленческих функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, во всех сферах государственной и общественной жизни.

В специальной литературе 1990-х гг. вместо термина «форма управления» использовался термин «форма осуществления исполнительной власти»¹, так как Конституция РФ и многие законы не оперируют словом «государственное управление». Различие в данном случае не принципиально, однако поскольку в административном праве термин «управление» (государственное или публичное) является ключевым, то соответственно следует придерживаться именно его, т. е. говорить о формах управления или государственного управления (публичного управления). В административно-правовой литературе этот институт традиционно обозначается термином «формы государственного управления»; иногда встречаются и иные наименования, например, «формы деятельности государственной администрации»². В настоящей главе, посвященной анализу института форм осуществления управленческой деятельности, применяется термин «формы управленческих действий», что, на наш взгляд, позволяет передать активное и творческое начало и содержательные особенности института государственного управления, всякой государственно-властной управленческой деятельности.

В западноевропейской административно-правовой литературе рассматриваются несколько видов форм публичного управления (форм осуществления управленческих действий). Например, германскими учеными выделяются следующие формы управления: 1) правотворчество (постановления, уставы, административные предписания); 2) административные акты; 3) публично-правовые договоры; 4) простое административное действие; 5) частноправовая административная деятельность (например, предоставление субсидий)³. Германскими учеными анализируются при этом многочисленные типы управленческих решений и особо указывается на высокую значимость в процессе осуществления публичного управления планирования.

¹ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 4.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2000. С. 268, 350.

³ См.: Рухтер И., Шунперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. С. 135—492.

§ 2. Значение формы управленческих действий в административно-публичной сфере

Практическое значение форм управления заключается в том, что посредством использования их в управленческой практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создаются и обеспечиваются порядок управления, права и свободы граждан, законность совершения управленческих процедур, гласность и учет общественного мнения.

Органы управления и должностные лица в каждом конкретном случае избирают специальную форму управления. Выбор формы управленческих действий подчинен определенным правилам: она должна соответствовать компетенции данного органа (и соответствующих должностных лиц), назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия, особенностям конкретного объекта; она может распространяться лишь на те объекты, которые находятся в пределах ведения соответствующего управляющего органа (должностного лица).

Осуществляя свои функции, органы управления используют различные административно-правовые формы деятельности. Формы управленческой деятельности должны соответствовать содержанию управленческой деятельности, т. е. для реализации той или иной функции управления необходимо выбирать наиболее целесообразные формы, обеспечивающие качественное выполнение задач с наименьшей затратой сил, средств и времени. В процессе государственного управления должны использоваться, как правило, только те формы управления, которые установлены в нормативных правовых актах (положениях, уставах, инструкциях и т. д.). Иными словами, процесс управления должен быть насыщен только *допустимыми* (т. е. определенными в нормативных актах) для решения той или иной задачи управления или выполнения той или иной функции управления формами управления. В противном случае управленческие действия могут быть поставлены под сомнение, а их содержание оспорено в нормативно установленном порядке. Однако это не значит, что субъект публичного управления лишен возможности действовать по своему усмотрению: в каждом конкретном случае он должен творчески подходить к выбору той или иной формы управления для решения специфических управленческих задач.

Поскольку правовые формы управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками: 1) установление в нормативном акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) подзаконность управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; 4) исполнительно-распорядительная деятельность как главное содержание.

Если форма управленческих действий не определена в нормативном порядке, т. е. не имеет правового содержания и не влечет правовых последствий, то она относится к *неправовым формам управления* (организационным). При этом использование неправовых форм управления непременно должно основываться на принципе законности.

Во всех правовых формах публичного управления (административно-правовых формах) отчетливо проявляются властные полномочия государственных и муниципальных органов. Выраженные в правовой форме действия субъектов управленческой деятельности влекут определенные юридические последствия, а в законодательных и иных нормативных актах предусматривается четкая правовая регламентация правовых форм, устанавливается юридический способ их выражения.

Эффективность использования форм управления обеспечивается установлением их *процессуальной формы*. Иными словами, управленческая деятельность должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий, необходимость их совершения, важнейшие этапы разработки проектов решений, процедуры голосования и принятия, контроля за исполнением. В настоящее время управленческая деятельность в России имеет минимум правовой регламентации, что, естественно, влечет такие негативные ее характеристики, как недемократичность, малоэффективность, произвольность и коррупция.

В данном случае речь идет о так называемом управленческом процессе, создающем процессуальные формы управленческих действий, который призван решать возникающие в системе управления юридические дела (споры, конфликты, сложные ситуации). Особенно важна процессуальная регламентация совершения *государственно-властных* действий и предписаний,

так как осуществление властных полномочий государственных органов требует детального обоснования и не исключает применения механизмов принуждения. Процессуальная форма управления должна устанавливать процессуальный статус субъектов управления — как властвующих субъектов, так и тех, которые должны подчиняться приказам, постановлениям и распоряжениям властвующих субъектов, т. е. тех, в отношении которых и применяются на практике формы управленческих действий.

Здесь важно именно реальное правовое установление прав, обязанностей, запретов и ограничений для субъектов; подведомственность рассмотрения того или иного спора; стадии рассмотрения (принятие решения, обжалование, исполнение); порядок оформления административно-процессуальных документов; порядок разрешения споров, возникающих в процессе применения той или иной формы публичного управления. Проблема правового установления процессуального порядка совершения управленческих действий и принятия государственно-властных решений является сегодня в России одной из наиболее насущных. Неурегулированность административных процедур весьма ощутимо проявляется в практике публичной управленческой деятельности, и особенно серьезные последствия возникают в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Совершенствование административных процедур и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, например, — одно из основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который имеет право направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечания и предложения общего характера, относящиеся к улучшению административных процедур.

§ 3. Виды форм управленческих действий

Правовые формы управления (управленческих действий) разными авторами классифицируются по различным основаниям. На сегодняшний день складывается следующая система форм управленческих действий (форм управления):

- 1) издание *нормативных правовых актов*;
- 2) издание *ненормативных и индивидуальных правовых актов*;
- 3) заключение *публично-правовых договоров* (например, административных договоров, международных соглашений);

4) совершение *юридически значимых действий или действий юридического характера* на основе закона или на основе изданного правового акта управления (составление административных протоколов, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных и контрольных мероприятий, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности);

5) осуществление *организационных действий*;

6) выполнение *материально-технических действий*.

Из этих форм управления первые четыре являются правовыми, а остальные — неправовыми. Кроме того, правовые формы управления могут быть публично-правовыми и частноправовыми. Публично-правовые формы управления устанавливаются публичным правом и обеспечивают реализацию суверенных управленческих полномочий. Частноправовые формы управления в определенной степени регламентируются и нормами гражданского права, однако они используются для достижения целей и задач публичного управления.

В соответствии с предоставленными в законодательных и иных нормативных актах полномочиями органы исполнительной власти и местная администрация по вопросам, отнесенным к их компетенции, устанавливают правила поведения, запреты, ограничения на определенную деятельность либо осуществляют действия, регулируют деятельность предприятий всех видов собственности, регистрируют общественные объединения и их уставы, исполняют требования законодательства посредством распорядительных, контрольных, надзорных полномочий, осуществляют юрисдикционную деятельность.

Правовые формы управления всегда связаны с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления властных полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Поэтому, положив в основу классификации такой критерий, как содержание форм управления, можно выделить правоустановительную, правоприменительную, регулятивную и правоохранительную формы управления.

Правоустановительная форма управления связана с созданием правовых норм, разработкой, обсуждением и принятием правовых актов управления. В рамках правоустановительной (правотворческой) формы управления реализуется функция административного правотворчества. Традиционно в нормотвор-

ческой деятельности выделяется несколько этапов: возникновение необходимости разработки административного акта; подготовка проекта административного акта; обсуждение проекта и принятие решения соответствующим правомочным органом управления; опубликование принятого административного акта (управленческого решения). В настоящее время правила подготовки правовых актов многих государственных органов детально регламентированы специальными нормативными правовыми актами¹.

Таким образом, правоустановительная форма управления — это формирование правовых норм, их изменение, отмена, замена, т. е. подготовка и издание правовых актов управления (административных актов). Данная форма управленческих действий отличается достаточной сложностью, поскольку требует длительной управленческой процедуры: разработки проекта административного акта, обсуждения, принятия, опубликования и государственной регистрации. Правоустановительная форма управления характеризуется также наличием в системе публичного управления множества правотворческих процедур, которые используются самими органами управления для административного правотворчества, конкретизируют и уточняют цели и функции управления, установленные в федеральных и региональных законах. При этом правотворческая деятельность органов управления (правоустановительная форма управленческих действий) всегда должна быть подзаконной, т. е. основанной на положениях законов и иных нормативных правовых актов высшей юридической силы.

Правоприменительная форма управления связана с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов в целях применения нормы права в конкретном случае, т. е. в рамках этой формы происходит рассмотрение и разрешение управленческих дел и споров. Правоприменительная форма управленческой деятельности характеризуется такими общими функциями управления, как организация, регулирование, распоряительство, учет, кадровое обеспечение системы управления и т. д. Данная форма управленческих действий включает: установление фактических обстоятельств дела; поиск специальной правовой нормы для применения в конкретной ситуации и

¹ См., например, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

конкретном случае; выявление юридической значимости и масштаба действий этой правовой нормы, уяснение ее содержания, толкование нормы права; принятие решения по делу, издание индивидуального акта управления; исполнение правового акта и осуществление контроля за его исполнением.

Регулятивная форма управления направлена на создание необходимых условий для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние общества и государства, реализацию функций управления в области экономического строительства, государственного регулирования, административно-политического и социально-культурного развития. При использовании регулятивной формы управления реализуются позитивные функции управления: государственное регулирование, прогнозирование, планирование, координирование, руководство, распоряительство, кадровая, материально-техническая, финансово-обеспечительная функции и т. д. Здесь же обеспечиваются права и свободы граждан и других субъектов права, создается необходимый порядок управления. Регулятивная форма управления используется для разрешения возникающих в системе управления конкретных управленческих дел, осуществления функций управления, обеспечения правовой защиты граждан, регулирования деятельности органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Правоохранительная форма управления связана с осуществлением контрольно-надзорной управленческой функции. В рамках этой формы защищаются права и свободы граждан и других субъектов права, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия. Правоохранительная форма управления призвана охранять установленный порядок управления, предотвращать сбои в системе управления, обеспечивать законный режим функционирования органов управления и должностных лиц.

В зависимости от направленности действий субъектов административного права формы управления разделяются на внутренние и внешние. Внутренние формы управления направлены на решение вопросов внутриорганизационной деятельности органа управления. В рамках этой управленческой формы реали-

зуется так называемое внутриорганизационное управление, осуществляемое субъектами для решения вопросов внутри системы управления, т. е. между органами управления, служащими и должностными лицами. Внешние формы способствуют выполнению органами управления функций по отношению к другим органам, организациям и гражданам. Посредством формы внешнего управленческого воздействия претворяются в жизнь практически все важнейшие общие функции управления. Внутренние и внешние формы управления могут иметь правоустановительный, правоприменительный, регулятивный и правоохранительный характер.

Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческих действий обуславливаются юридическими свойствами формы управления. Основным является письменный способ нормотворческой деятельности, в результате которого появляется нормативный акт управления, представляющий собой официальный документ (текст). С помощью письменного, устного и конклюдентного способов обычно выражается всякая правоприменительная деятельность. В управленческой практике используется и устный способ фиксирования того или иного управленческого решения, например устные приказы, распоряжения и указания.

Неправовые формы управленческой деятельности не связаны с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению. Такие формы при их применении не влекут юридических последствий, не создают новых и не изменяют старых административно-правовых отношений.

Неправовые формы управления (организационные формы) традиционно включают:

1) организационные, организационно-инструкционные действия или мероприятия (проведение совещаний, распространение положительного опыта, сведений о негативных явлениях в управлении и степени их распространенности); разработку методических рекомендаций и указаний; оказание практической помощи исполнителям на местах и др. Организационные действия или мероприятия применяются в процессе обычной управленческой деятельности и не влияют на процесс возникновения, изменения или прекращения правоотношений, т. е. тем самым подчеркивается их подчиненная роль в системе осуществления функций публичного управления;

2) материально-технические действия: формы управленческой деятельности, призванные обеспечить эффективность государственно-служебной деятельности и связанные с ведением делопроизводства, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, материалов, справок, обработкой информации (подсчеты, подготовка данных для машинной обработки и проч.), аналитическими расчетами, различными измерениями, материально-техническим обеспечением¹. Для этой формы управленческой деятельности важна не только высокая подготовленность работников обслуживающего персонала, но и оснащение органов публичного управления соответствующей техникой (компьютеры, копировальные аппараты и т. д.). Материально-технические действия призваны организационно и материально обеспечить эффективную систему управления, необходимое качество управленческого труда, формализацию управленческих действий, применение специальной организационной техники.

В литературе справедливо высказывается мнение, что материально-технические операции (в отличие от организационных действий) вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности, поскольку их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т. п.), а форма осуществления — неправовая. Кроме того, они не выражают реализацию исполнительной власти; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал². Поэтому делается вывод, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме, а государственно-управленческая деятельность может быть выражена как правовой, так и неправовой формой³. Что касается публичного управления, то оно осуществляется как в связанных с государственно-властными полномочиями правовых формах, так и в обеспечивающих их реализацию неправовых формах.

В некоторых учебниках вместо термина «формы управления» используется термин «правовые формы реализации полномочий субъектами административного права» и предлагается

¹ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. соч. С. 5.

² См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 224.

³ Там же. С. 225.

различать следующие их разновидности: правовые акты государственного управления; правовые акты — организационные действия внутри аппарата органа управления; обращения субъектов административного права; участие субъектов административного права в гражданско-правовых договорах; участие субъектов административного права в рассмотрении хозяйственно-финансовых споров в суде, арбитражном суде и других правоохранительных органах; деятельность субъектов административного права в качестве носителей многочисленных обязанностей в сфере охраны порядка и безопасности (правила техники безопасности, санитарно-эпидемиологические правила, правила пожарной безопасности)¹.

Представляет интерес и классификация административно-правовых форм, предложенная Ю. М. Козловым²:

1) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов, заключение административных договоров, выпуск ценных бумаг) и базирующиеся в конечном счете на них, т. е. различные опосредствованные правом действия, влекущие определенные юридические последствия и имеющие юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, контрольные, надзорные, лицензионные, пресекательные и проч.). Во всех случаях надлежит учитывать их связь с оформлением юридически значимых документов, влекущих последующее издание правовых актов, заключение административных договоров. Именно поэтому совершение юридически значимых действий (в том числе проведение ревизий, составление протоколов об административных правонарушениях и т. д.) относится к правовым формам деятельности управляющих органов и их должностных лиц, ибо результаты таких организационно-правовых действий и составление юридически значимых документов (акт ревизии, протокол об административном правонарушении) не только предшествуют правовым актам, но и служат юридическим основанием для их издания³;

2) по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

¹ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. М., 1996. С. 141—142.

² См.: Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. С. 225, 226.

³ См., например: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 125.

3) по направленности: воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность подчиненного управленческого персонала (внутренняя направленность);

4) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

5) по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо двух- и многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

6) по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти и местной администрацией по своей инициативе либо инициативе вышестоящих органов, либо инициативе других участников управленческих отношений (например, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опроса населения);

7) по условиям применения: нормальная обстановка либо чрезвычайные обстоятельства, режим чрезвычайного или военного положения;

8) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

9) по особенностям объекта управляющего воздействия: юридические лица в зависимости от форм собственности, граждане РФ, иностранцы;

10) по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные, предписывающие;

11) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства).

Заметим, что на данный момент при отсутствии специального административно-правового (в том числе административно-процессуального) нормативного материала, в котором бы четко устанавливались формы и порядок осуществления управленческих действий применительно к конкретной сфере, полноценная классификация форм управления представляется весьма затруднительной. Однако достигнутые в науке административного права результаты позволяют выделить основные направления развития главных форм управления. Необходимо разграничить публично-правовые и частноправовые формы осуществления управления (управленческих действий). Среди

публично-правовых форм можно выделить нормоустановление, установление волеизъявления и реальные административные акты.

1. *Нормоустановление.* Существуют различные формы нормоустановления органами исполнительной власти. Во всех случаях это означает появление норм права, адресованных публичным управлением внешней среде, многочисленным субъектам права, связанным с управлением или просто обязанным выполнять его предписания. Административное нормоустановление всегда направлено на установление принципов и особенностей управленческой деятельности и процедур, используемых в административно-правовых отношениях как внутреннего, так и внешнего характера. К нормоустановлению можно отнести: а) правовые положения, которые являются абстрактно-всеобщими правилами органов управления (правительственных и административных органов); б) положения (уставы) — абстрактные и, как правило, всеобщие правила субъектов непосредственного государственного управления и местного самоуправления; в) внутренние правовые установления или административные предписания должностных лиц (начальников, руководителей), направленные в адрес подчиненных субъектов и относительно установленных должностей. Главными признаками нормоустановления являются абстрактно-всеобщее действие, односторонность, установление для адресатов необходимого регулирования соответствующих отношений или правил.

2. *Волеизъявление публичного управления (администрации).* К подобным актам относятся: а) административный акт как типичная форма осуществления управленческих действий, применяемая в системе юрисдикционного («нападающего», принуждающего) управления; б) административный договор, являющийся формой управленческих действий в системе обеспечивающего управления. Таким образом, основной признак волеизъявления — это сознательное объявление (разъяснение, уведомление), причем воля субъекта получает правовое оформление (например, заявление о расторжении контракта в системе государственной службы, заявление об увольнении, предостережение).

3. *Реальные административные акты.* Как важнейшая форма управленческих действий они отличаются от верховного волеизъявления тем, что не направлены на создание определенных правовых последствий, а влекут действительный практический

результат. К таким актам относятся: а) заявление прессы, отзывы (заключения), получение или выдача информации (справок); б) практические действия (например, направленные на содержание в исправности дорог или способствующие совершению правонарушения). Основным признаком реальных актов — появление практического результата управленческих действий.

Глава 12 Правовые акты управления

§ 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления

В теории административного права институт правового акта управления (административного акта) является одним из центральных, поскольку в его рамках осуществляются все важнейшие функции государственного управления (или публичного управления вообще). Решения и действия соответствующих органов и должностных лиц оформляются, как правило, в виде правовых актов, которые могут иметь нормативный или ненормативный характер.

Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и задач публичного управления. Акты управления издаются органами исполнительной власти, однако они также принимаются и государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти, — органами законодательной и судебной властей. В последнем случае акты управления (приказы, распоряжения, регламенты) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе самих этих органов. К ним относятся акты руководителей органов законодательной власти, прокуроров, председателей судов. Судьи выносят также постановления по делам об административных правонарушениях.

В настоящее время назрела необходимость создания в высших учебных заведениях специального учебного курса по проблеме административных правовых актов¹. Традиционно в

¹ См.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999. С. 3. См. также: Костенников М. В. Правовые акты органов исполнительной власти, их разработка и принятие. М., 2000.

учебниках отечественного административного права используется термин «правовые акты управления», реже — «административные акты»¹.

Правовой акт управления в настоящее время получил широкую нормативную основу, т. е. порядок издания таких актов установлен в законодательных и иных нормативных актах. Например, Конституция РФ определяет, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения. В ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам местного значения принимают *муниципальные правовые акты*. Под ними законодатель понимает решения по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятые населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Глава 7 указанного Закона устанавливает систему муниципальных правовых актов, порядок их подготовки, вступления в силу, отмены и приостановления их действия. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Под правовыми актами органов исполнительной власти и местной администрации понимаются односторонние юридически властные предписания, влекущие юридически значимые последствия и обязательные к исполнению. Правовые акты управления являются наиболее распространенной юридической (административно-правовой) формой реализации целей, задач и функций исполнительной власти, публичного управления (государственного управления и местного самоуправления).

¹ См., например: *Князев С. Д.* Административное право: Учеб. пособие. Владивосток, 1997. С. 51—56.

Административный акт (правовой акт управления) — правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой (в рамках управленческого процесса) для достижения целей и задач управления, осуществления управленческих функций.

Важнейшими нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов органами публичного управления, являются: Конституция РФ; Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260; Указ 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»; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452; Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009; соответствующие нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти в субъектах РФ.

Правовому акту управления (административному акту) присущи следующие *характерные признаки*.

1. Правовой акт представляет собой *управленческое решение*, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам управленческого процесса для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций. Само управленческое решение является результатом спланированных

и предпринятых действий со стороны уполномоченных субъектов публичного управления.

2. Правовой акт издается *уполномоченным субъектом* публичного управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции.

3. Правовой акт управления принимается в *одностороннем порядке*, т. е. специальным органом публичного управления или должностным лицом, которые также контролируют его исполнение. Те субъекты, которым адресован правовой акт управления, не имеют возможности воздействовать на волеизъявление властвующего субъекта. Вместе с тем лица или организации, в отношении которых был вынесен акт, могут в процессе его действия пытаться выяснить степень его обоснованности и законности (например, путем оспаривания в суде). Правовой акт управления может быть в установленном законодательством административном и судебном порядке оспорен или признан недействующим, т. е. незаконным или недействительным.

4. Правовой акт управления — *юридически властное волеизъявление* органа публичного управления, в котором проявляются его государственно-властные полномочия. Волеизъявление субъекта обнаруживается в акте управления как юридическом документе, который служит формой данного волеизъявления. Правовой акт управления имеет государственно-властный характер. Это означает, что его появление обусловлено общественными и государственными интересами (публичными интересами) и направлено на урегулирование конкретных отношений, установление общеобязательных правил поведения или решение единичного вопроса, а также спора, возникающего в системе функционирования исполнительной власти и публичного управления в целом.

5. Правовой акт управления определяет *обязательные правила поведения, нормы права* в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения. Правовой акт содержит обязательное юридически властное предписание, подлежит безусловному исполнению, он императивен. Таким образом, с одной стороны, административный акт может регламентировать абстрактные правовые отношения, т. е. вводить общеобязательные правила поведения для неограниченного круга физических и юридических лиц

(так называемое абстрактное правовое регулирование), а с другой — разрешать возникший в управленческой практике спор или административное дело (так называемое индивидуальное правовое регулирование). В последнем случае путем издания административного акта орган исполнительной власти или должностное лицо решает общий либо конкретный вопрос, возникающий в процессе его деятельности по осуществлению исполнительно-распорядительных властных полномочий.

6. Правовой акт управления определяет *границы должного поведения субъектов* в сфере государственного управления. Он создает юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений либо служит юридическим фактом, который непосредственно порождает, изменяет, прекращает такие правоотношения.

7. *Законность* (правомерность или подзаконность) правового акта управления. Правовой акт управления подзаконен, т. е. он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, международными договорами и другими законодательными актами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законодательными и иными нормативными актами субъектов РФ (уставами субъектов РФ, их законами), нормативными актами вышестоящих звеньев исполнительной власти в интересах обеспечения и исполнения содержащихся в них предписаний. Административный акт принимается на основе законов в порядке, установленном нормативными актами (управленческий процесс), и для исполнения или применения законов.

8. Правовой акт управления представляет собой разновидность *юридически значимых документов*, используемых в процессе деятельности органов управления (должностных лиц) и представляющих собой справки, заключения, докладные записки, протоколы, акты ревизий, инвентаризаций, проверок и т. д., которые фиксируют определенные обстоятельства, имеют юридическую значимость, но не содержат (в отличие от правовых актов) односторонние государственно-властные обязательные к исполнению предписания.

9. Правовой акт управления имеет *специальную форму и порядок принятия* (утверждения). Обычно он издается в письменной форме с соблюдением официально установленных процедур, предусматривающих порядок подготовки, согласования, обсуж-

дения, экспертизы проекта акта управления, его утверждения, регистрации и опубликования. Для некоторых актов управления (например, актов федеральных органов исполнительной власти) установлены правила подготовки, принятия, государственной регистрации и опубликования. Отдельные положения порядка принятия актов управления содержатся, например, в регламенте заседаний Правительства РФ, в регламентах проведения заседания администраций субъектов РФ, ведомственных инструкциях отдельных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и других органах федеральной исполнительной власти. Однако общие правила подготовки и утверждения правового акта пока не получили законодательного установления.

Юридическое значение административных актов заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения актов управления позволит ответить, например, на вопросы о том, для чего нужны акты управления в системе практического управления, могут ли они содействовать улучшению механизма правового регулирования и др. В результате можно будет выделить следующие аспекты юридического значения административных актов, которые:

1) выступают в качестве юридических фактов, т. е. являются фактическими основаниями для формирования новых правоотношений, изменения или отмены старых отношений, создания нового правового статуса различных субъектов права (издание приказа о назначении на должность государственной службы представляет собой реальное основание для формирования нового статуса — правового статуса государственного служащего);

2) будучи нормативными актами, устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, регулируют одинаковым образом для неограниченного круга лиц общественные отношения, определяют порядок управления, возможность назначения административных наказаний. Нормативные или индивидуальные акты управления могут регламентировать поведение того или иного субъекта, причем часто возлагая на него конкретные обязанности или предоставляя определенные права (или же устанавливая и то и другое);

3) могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других административных актов (постановление Правительства РФ является основанием для издания федеральным министерством или различными ведомствами конкретизирующих административных актов);

4) могут выступать и в качестве юридических документов — доказательств в юридическом процессе (при возбуждении или рассмотрении судом гражданского, уголовного либо иного другого дела);

5) могут стать важнейшим условием для осуществления тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов и реализации прав и свобод физических и юридических лиц (например, выдача местной администрацией решения о государственной регистрации юридического лица дает возможность ему участвовать в различных гражданско-правовых и административно-правовых отношениях);

6) являются правовыми средствами: осуществления современной правовой политики в административно-правовой сфере; проведения административной реформы; достижения целей государственного управления; осуществления позитивного функционирования органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; юридической защиты прав и свобод граждан; улучшения качества многообразной российской правовой жизни.

§ 2. Функции правового акта управления

Признаки акта управления достаточно полно раскрывают его сущность и юридическую природу, а также основные направления его воздействия на конкретные общественные отношения. Обратимся теперь к рассмотрению функций правового акта управления.

Функция правового акта управления — это регулирующее воздействие на публичные управленческие отношения, которое обеспечивает достижение целей и задач управления посредством издания административного акта. При издании административного акта установленные в нем нормы воздействуют на само публичное управление. В зависимости от характера такого воздействия можно выделить следующие функции административного акта.

1. *Функция обеспечения публичных интересов.* Административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и

обеспечивать публичные интересы. Акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан. Принимая административные акты, органы исполнительной власти прежде всего руководствуются интересами граждан, государства и общества. Иными словами, на обеспечение публичных интересов «работает» сам управленческий процесс, т. е. процесс принятия и исполнения административных актов.

2. *Материально-правовая регулирующая функция* (функция регулирования). Административный акт на основе законов устанавливает конкретные отношения, предоставляет индивидуальным субъектам конкретные возможности и варианты поведения в сложившейся обстановке. Реализуя или применяя конкретные нормы закона, административный акт способствует достижению определенного результата. Регулирующая функция административного акта особенно ярко проявляется тогда, когда, например, администрация (орган управления, должностное лицо) с помощью акта управления налагает на гражданина не предусмотренную законами обязанность.

3. *Управленческо-процессуальная функция*. Российским законодателем в определенной степени уже установлена процедура подготовки, издания, государственной регистрации, опубликования и вступления в силу административных актов. Но поскольку правила, касающиеся управленческих процедур, принимаются самыми различными органами публичной власти, которые по-разному понимают такие процедуры, то юридическая сила подобных актов ослабляется множеством проблем управленческого процесса, требующих кардинального разрешения.

4. *Исполнительная функция* административного акта. Она заключается в том, что она обеспечивает практическое осуществление государственного управления посредством реализации управленческих действий и правового установления порядка их совершения.

5. *Административно-процессуальная функция* (в смысле оспаривания в суде незаконных действий и решений администрации). В данном случае речь фактически идет об *охранительной функции*, поскольку современная теория административного акта устанавливает реальную возможность судебного оспаривания любого акта управления, нарушающего права и свободы

как физических, так и юридических лиц. Там, где существует возможность принятия или издания акта управления, там обязательно должен быть установлен институт судебного оспаривания этого административного акта. Иными словами, последний изначально (в силу своей властной юридической природы) содержит в себе функцию судебной защиты (в общем плане, функции правоохраны, защиты правопорядка, прав и свобод граждан). Выполняя данную функцию, правовые акты управления создают почву для формирования системы административной юстиции (административного судопроизводства) — важного правового средства устранения ошибок в административном правотворчестве.

§ 3. Действие правовых актов управления

Действие актов управления — это правовой режим их практического применения: они начинают устанавливать, изменять или прекращать правоотношения; они применяются при разрешении споров и иных индивидуальных дел в управлении; на них ссылаются при рассмотрении различных дел; они используются в качестве юридических документов и доказательств в государственных органах (например, в судах, органах административной юрисдикции). Действие правовых актов управления всегда связано с необходимостью нормативной регламентации управленческих отношений, формированием новых административно-правовых отношений, решением конкретного спора (дела), появлением конкретных юридических последствий.

Действие правового акта управления (т. е. применение его при разрешении споров и регулировании общественных отношений) возможно лишь при наличии у него юридической силы. Под *юридической силой* акта управления понимается реальность практического использования данной правовой формы управленческих действий в рамках системы публичного управления. Юридическая сила показывает способность акта управления выступать в роли нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать конкретные (или общие) задачи государственного управления и его функции. Она обеспечивает необходимость обязательного исполнения данного акта всеми субъектами, которым он адресован. В случае неисполнения или нарушения акта управления государство и его органы вправе требовать от данных субъектов исполнения данного акта, причем в некоторых случаях могут применяться

и меры принудительного воздействия. В этом смысле правовой акт управления отличается от актов управления, принятых различными органами общественных объединений, которые не характеризуются государственно-правовой властью направленностью своего действия.

В государственном управлении существуют *принципы презумпции законности* актов управления (его соответствие требованиям и положениям законов, издание в рамках предоставленной компетенции, соблюдение процессуальных правил), а также *презумпции их правильности и обоснованности*, т. е. предполагается, что акт управления издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для всех лиц, которым он адресован. Правовые акты управления начинают действовать, т. е. приобретать юридическую силу, с момента их *издания* (принятия, утверждения) или *опубликования* в установленном порядке и действуют до момента их официальной отмены (либо изменения); они утрачивают силу в связи с истечением срока их действия. В некоторых случаях устанавливаются специальный порядок приведения акта управления в действие, т. е. вступление его в силу (например, он приобретает юридическую силу с конкретной даты или устанавливаются иной срок и порядок вступления его в силу).

Важнейшими условиями вступления акта управления в юридическую силу являются *его подписание* уполномоченным лицом и *официальное опубликование*. Момент вступления акта управления в действие, как правило, определяется при его принятии; может быть установлено, что акт вступает в силу с момента подписания или опубликования или даты, указанной в акте.

Если при издании акта управления имеет место нарушение принципа законности, то его юридическая сила, практическая целесообразность и обоснованность могут быть поставлены под сомнение. В связи с этим следует прибегнуть к процедуре проверки актов управления на соответствие законам. В результате проведенной проверки судебными или административными органами акт управления может быть признан недействующим, так как он нарушает принцип законности и обоснованности, а поэтому органам, принявшим его, предстоит работа по отмене или изменению соответствующих актов управления.

Современное конституционное законодательство России устанавливает важные положения относительно вступления в силу

правовых актов управления. Например, в соответствии с ч. 6 ст. 76 Конституции РФ в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом органов исполнительной власти субъектов РФ, принятым вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует правовой акт, принятый региональными органами государственной власти (т. е. органами субъекта РФ). В иных случаях при обнаружении противоречия действует федеральный закон или нормативный правовой акт, принятый федеральными органами исполнительной власти. Другим существенным положением является то, что нормативный правовой акт управления, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не может действовать (применяться), если он не был опубликован для всеобщего сведения в установленном порядке (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Порядок подготовки, вступления в силу и опубликования правовых актов управления устанавливается различными нормативными правовыми актами в зависимости от вида акта и издающих (принимающих) их органов федеральной и региональной исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. При этом можно выделить следующие характерные для всех производств по изданию (или принятию) административных актов *элементы*.

1. Наличие нормативно установленной процедуры издания или принятия актов управления.
2. Виды административных актов, которые вправе издавать те или иные органы исполнительной власти, а также должностные лица.
3. Подготовка проекта правового акта управления. На этой стадии определяется срок подготовки проекта правового акта управления и ведется его разработка одним из органов исполнительной власти (или несколькими органами по согласованию). Подготовка акта управления производится тем органом, в компетенцию которого входит его издание, или по его поручению одним или несколькими подчиненными ему органами, организациями или должностными лицами. Инициаторами проекта административного акта могут быть различные организации, структурные подразделения, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, которые, основываясь на знании практики, пытаются совершенствовать ту или иную сферу своей управленческой деятельности.

4. Определение структуры проекта правового акта управления, которая должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования, и его обсуждение.

5. Согласование акта управления с заинтересованными ведомствами и должностными лицами. Согласование может являться обязательной стадией разработки акта управления, если это устанавливается в специальном нормативном акте (например, обязательность согласования постановления федеральных органов исполнительной власти, в котором затрагиваются финансово-экономические вопросы, с министерством финансов и министерством экономики).

6. Подготовка предложений об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей в связи с изданием нового административного акта.

7. Издание (подписание, утверждение) правового акта управления.

8. Доведение принятого административного акта до сведения лиц, которые будут его исполнять или соблюдать его требования и положения, является необходимой стадией принятия акта управления.

9. Направление принятого (утвержденного) правового акта управления в Министерство юстиции РФ для его государственной регистрации (если в силу действия специальных нормативных актов это обязательно).

10. Официальное опубликование правового акта управления и вступление его в силу. Данный элемент производства по изданию (или принятию) административных актов имеет особо важное значение, поскольку она:

а) влечет серьезные правовые последствия, будучи важнейшим основанием (предпосылкой) начала юридического действия акта управления;

б) выполняет процессуальную функцию, так как опубликование акта во многих случаях — момент вступления его в силу;

в) обуславливает правильное применение правовых актов государственными органами, организациями, должностными лицами и гражданами.

На режим действия правовых актов управления оказывают решающее влияние два фактора, от которых и зависит их юридическая судьба:

1) *соблюдение установленных требований к правовому содержанию акта управления;*

2) *соблюдение порядка их издания и вступления в силу.*

При соблюдении указанных требований акты управления являются законными (отвечающими всем установленным требованиям); при несоблюдении же таких требований они могут быть признаны недействительными (незаконными) и соответственно утрачивают свою юридическую силу.

Законные и отвечающие всем требованиям принятые в установленном порядке правовые акты управления могут терять юридическую силу в связи с наступлением определенных обстоятельств, например в связи с истечением срока действия данного акта, в связи с принятием нового акта, заменяющего старый, и т. д. Таким образом, утрата юридической силы базируется и на законных основаниях. В данном случае можно говорить о законном фактическом прекращении действия административного акта. Новый акт по поводу прекращения старого решения уже не принимается.

На практике существует несколько способов обеспечения законности правовых актов управления. Такими способами являются:

1) *отмена акта управления* (или внесение в него необходимых изменений или дополнений);

2) *приостановление действия* или исполнения этого акта.

Российское законодательство и соответствующие административно-правовые нормы определяют, что утрата юридической силы акта управления происходит в случае его отмены в порядке, установленном нормативными актами. Отмена правового акта управления может быть осуществлена как органами (должностными лицами), которые приняли данный акт управления (а также вышестоящими органами или должностными лицами), так и органами, имеющими право отмены акта управления в случае обнаружения его несоответствия принципу законности.

Особое значение в системе современного административного права имеет возможность признания административных актов недействующими или незаконными в судах. Главная причина прекращения действия актов управления судом и федеральными органами исполнительной власти общей компетенции (по отношению к актам нижестоящих органов исполнительной власти) — нарушение принципа законности при их подготовке и издании, а также нарушение законности в самом

тексте административных актов. Органы исполнительной власти специальной компетенции вправе отменять акты управления нижестоящих органов или должностных лиц не только по причине нарушения актом управления законности, но и учитывая его полезность и целесообразность для социальной практики.

Конституционный Суд РФ рассматривает жалобы уполномоченных субъектов права (граждан и других лиц, а также органов государственной власти) и дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, а также актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Постановлениями Конституционного Суда РФ акты управления или отдельные их части и положения могут быть признаны неконституционными; в этом случае они утрачивают юридическую силу. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды (в случае признания недействующими индивидуальных актов управления) фактически обладают правом отмены правовых актов управления.

Законодательные (представительные) органы государственной власти края, области и других субъектов РФ в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством могут отменять правовые акты управления соответствующих государственных администраций. Глава администрации субъекта РФ имеет право отменять приказы органов и структурных подразделений данной администрации. Глава администрации при соответствующем обращении к нему руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ обязан отменить не соответствующие законодательству акты органов администрации. Администрация субъектов РФ имеет право внесения в Правительство РФ представления о признании недействительными правовых актов федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и т. д.). В соответствии с законодательством республик, входящих в состав Российской Федерации, главы исполнительной власти этих республик имеют право отменять или приостанавливать действие нормативных и иных правовых актов управления, принятых органами исполнительной власти этих республик.

Правовой акт утрачивает юридическую силу, когда он:

1) признан судом (Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, судом общей

юрисдикции, арбитражным судом) не соответствующим Конституции РФ и иным федеральным законам или признан незаконным (недействительным);

2) отменен органом, его издавшим, или вышестоящим органом, уполномоченным на совершение таких действий. Органы исполнительной власти имеют право пересмотра принятых ими административных актов, их изменения и отмены в связи с их незаконностью, необоснованностью, отсутствием позитивного действия, нецелесообразностью. Сам орган управления (или должностное лицо) может отменить свое решение только в том случае, если будет подтверждено, что принятие этого решения опиралось на незаконные основания (подделаны документы; недостоверная информация о лицах, в отношении которых принимался документ).

Основаниями для отмены акта управления или для внесения в них изменений и дополнений являются:

1) незаконность акта управления (противоречие нормам законодательства);

2) практическая нецелесообразность; отсутствие положительных результатов действия актов управления;

3) необходимость замены устаревшего акта управления новым или внесения в него многочисленных существенных изменений и дополнений;

4) истечение срока действия акта управления.

Приостановление акта управления — официальное временное прекращение действия данного акта до момента рассмотрения и принятия по нему окончательного решения органом, имеющим право отменять или изменять правовой акт управления. Акт управления не подлежит применению, т. е. временно не действует (однако он не утрачивает юридической силы), когда, например:

1) Президент РФ приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (актов высшего должностного лица субъекта или акта органа исполнительной власти субъекта) в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ; ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

Федерации»). В соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 установлено, что федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не утвержден федеральным законом;

2) Правительство РФ может принять решение о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти или внести предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ;

3) суд общей юрисдикции вправе приостановить действие оспариваемого решения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего до вступления в законную силу решения суда по заявлению гражданина или организации (ч. 4 ст. 254 ГПК РФ). Вместе с тем подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта (ч. 7 ст. 251 ГПК РФ);

4) принесение протеста прокурора на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста (ч. 1 ст. 31.6 и ст. 30.11 КоАП РФ). Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, для исполнения.

Многие российские федеральные законы содержат нормы, устанавливающие для граждан и юридических лиц возможность обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, нарушающих их права и законные интересы. Большая часть всех административно-правовых споров разрешается в административном (внесудебном) порядке. Гражданин направляет свою жалобу в соответствующий вышестоящий орган управления по отношению к органу (должностному лицу), принявшему неблагоприятное, по мнению гражданина, решение¹. Данный способ разрешения административно-правового спора представляет собой часть управленческой деятельности, так как вышестоящее должностное лицо, рассматривая жалобу гражданина, осуществляет обычные контрольно-надзорные функции, распространяемые на всю систему и структуру подчиненных ему органов, организаций, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

В результате такого рассмотрения вышестоящий орган (или должностное лицо) принимает по жалобе решение, в котором устанавливается законность, обоснованность и целесообразность обжалуемого решения или действия подчиненного должностного лица или самого органа управления. Здесь также налицо действие важного административно-правового метода регулирования общественных отношений, а именно при рассмотрении спора реализуются правоотношения власти—подчинения, несмотря на то что административно-правовой спор возник при реализации отношений горизонтального типа (т. е. во взаимоотношениях не подчиненных друг другу субъектов).

§ 4. Виды правовых актов управления

Классификация правовых актов управления имеет важнейшее значение не только для содержательного познания сущности института правового акта управления, но и для практического применения административных актов, для их поиска и эффективной работы с ними.

1. В зависимости от *юридических свойств* (или по *юридическому содержанию*) правовые акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанные. Например, федеральные министры могут издавать приказы, имеющие

¹ Право граждан на жалобы рассмотрено в гл. 7.

нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности соответствующего министерства — приказы ненормативного характера.

Нормативные административные акты — это акты подзаконного административного нормотворчества (или правоустановительные акты), в которых:

а) содержатся нормы права и конкретизируются нормы актов высшей юридической силы, находящиеся в законодательных актах, а также предусматривается механизм их реализации;

б) определяются типовые правила поведения в сфере публичного управления (например, правила проведения контрольно-надзорных мероприятий; порядок наложения административных взысканий);

в) устанавливается организационно-правовой статус звеньев и органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ;

г) реализуется механизм обеспечения конституционного статуса граждан РФ, иностранцев и лиц без гражданства, а также общественных объединений (например, об образовании, социальной защите);

д) устанавливаются необходимые запреты и ограничения;

е) представляются специальные права и возлагаются специальные обязанности в сфере государственного управления (например, при объявлении чрезвычайного положения, введении карантина);

ж) формируются условия взаимодействия и координации деятельности различных участников управленческих отношений;

з) проводятся в жизнь социально-экономические программы (приватизации, демонополизации, конверсии оборонной промышленности и др.).

К нормативным относятся акты:

а) изданные в установленном порядке управомоченным на то органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

б) устанавливающие правовые нормы (правила поведения);

в) обязательные для неопределенного круга лиц;

г) рассчитанные на неоднократное применение;

д) действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Индивидуальные правовые акты управления в отличие от нормативных имеют четко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер (их иногда называют *правоприменительными актами* управления). Они не содержат норм права, устанавливающих общеобязательные правила поведения для неограниченного круга лиц. Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц. Это решения, относящиеся к конкретным вопросам управленческой сферы; они принимаются для реализации нормативных правовых актов. По содержанию индивидуальные правовые акты управления — это распорядительные правовые акты, в которых находит выражение конкретное юридически властное волеизъявление субъекта исполнительной власти, обращенное к конкретному субъекту (т. е. они адресованы отдельным лицам и имеют разовый характер правоприменения).

В *смешанных актах* могут содержаться как нормативное предписание, так и индивидуальное, адресованное конкретному субъекту управленческой деятельности распоряжение (в связи с допущенным, например, им нарушением) или решение по конкретному управленческому делу (спору). Таким образом, смешанные акты управления включают как нормы права (общеобязательные правила), так и индивидуальные конкретные решения (распоряжения, поручения, необходимость соблюдения каких-то особых правил и т. д.), предписания для органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

2. В зависимости от *функциональной роли и значения акта управления* (или в зависимости от выполняемой функции) можно выделить акты управления:

а) направленные на *информационное обеспечение* деятельности государственных органов, т. е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности, т. е. для информационного обеспечения управления;

б) устанавливающие режимы *прогнозирования и моделирования* развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления;

в) определяющие *вопросы планирования* (направления, пропорции, темпы, количественные и качественные показатели

развития тех или иных процессов в системе государственного управления);

г) посвященные реализации *функции организации*, т. е. формированию системы государственного управления;

д) содержащие *элементы распорядительства*, т. е. оперативного регулирования управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей. Правовые акты управления (приказы, распоряжения, указания, инструкции, правила) направлены на обеспечение режима должной государственной деятельности;

е) вводящие руководящие правила, т. е. *обеспечивающие руководство* (закрепление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов — государственных служащих, должностных лиц, управляемых объектов), а также общее руководство (определение содержания государственной деятельности, например управленческой);

ж) имеющие координационный потенциал, т. е. выполняющие в первую очередь *функцию координации* — согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления;

з) регламентирующие порядок проведения *надзора и контроля* в различных отраслях или сферах, т. е. устанавливающие соответствие или несоответствие фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучающие и оценивающие результаты общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления;

и) выполняющие *регулирующую функцию*, т. е. использующие методы и способы управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования, а также устанавливающие общеобязательные требования и процедуры для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

3. В зависимости от *области или сферы применения* акты управления делятся на группы, относящиеся к конкретной сфере, отрасли или подотрасли публичного управления. Традиционно государственное управление подразделяется на несколько сфер: управление в области экономики, в социально-культур-

ной области и в сфере административно-политической. В каждой из этих больших областей могут быть выделены более мелкие образования, например управление в области внутренних дел, юстиции, социальной защиты населения.

4. В зависимости от *действия в пространстве (территории действия)* можно выделить:

а) административные акты, которые распространяют свое действие *в пределах определенной территории* (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования);

б) административные акты *локального характера* (распространяются на часть территории, на одно административное учреждение, на конкретный трудовой коллектив и т. д.). Локальные правовые акты управления могут приниматься органами исполнительной власти для регламентации внутриорганизационных отношений.

5. В зависимости от *даты начала действия* акта их можно разделить на акты, которые вступают в силу:

а) немедленно, т. е. с момента их подписания;

б) с даты, указанной в самом акте;

в) в срок, указанный в другом административном акте;

г) с момента государственной регистрации и опубликования в нормативно установленном порядке.

6. В зависимости от *действия во времени (срока действия)* акты управления могут быть:

а) *бессрочные*, т. е. когда срок действия актов точно не установлен, их можно применять в течение неограниченного срока; они действуют до того момента, пока не будут в законном порядке отменены;

б) *срочные*, т. е. акты, в которых установлен срок их действия. По истечении данного срока акт управления утрачивает силу;

в) *временные*, т. е. акты управления, действующие в течение неопределенного, но, как правило, непродолжительного времени.

7. В зависимости от *формы выражения* выделяются акты управления:

а) *словесные* (письменные и устные);

б) *конклюдентные*.

Письменный административный акт представляет собой оформленный в соответствии с предъявляемыми требованиями письменный документ, в котором содержатся требования,

предписания, положения, правила и т. д. Устные административные акты (ими являются, как правило, приказы, распоряжения, команды, указания и т. п.) не требуют соответствующего письменного оформления, так как они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление в целях решения каждодневных управленческих задач и выполнения самых общих функций управления

Все большее применение находит конклюдентная форма правовых актов: дорожные знаки, специальные сигналы и обозначения, звуковой и шумовые сигналы и др. В данном случае волеизъявление властвующего субъекта находит свое выражение в конкретных жестах, знаках, сигналах. Например, к таким актам можно отнести: сигналы и специальные знаки на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте, которые применяются в целях обеспечения безопасного движения различных транспортных средств; «зеленый коридор» в международных аэропортах, когда пассажир выбирает по своему усмотрению путь таможенного досмотра (в данном случае конклюдентный акт выражен в форме предложения, а не распоряжения, указания или запрета); жесты сотрудника ГИБДД, регулирующего порядок движения транспорта и пешеходов. Все эти и другие конклюдентные административные акты должны быть обязательно исполнены теми, кому они адресованы, так как они влекут юридические последствия в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения этих указаний либо запретов. При их осуществлении возникают, изменяются или прекращаются административно-правовые отношения.

8. В зависимости от характера компетенции органов, принимающих правовые акты управления, выделяются:

а) акты управления органов *общего управления* (постановления Правительства РФ, правительств республик — субъектов РФ, областной или краевой администрации). Эти акты всегда издаются органами государственного управления общей компетенции, т. е. они регламентируют важнейшие вопросы государственного управления во всех отраслях и сферах управления, имеют всегда более важное значение, чем акты подчиненных органов общей компетенции других органов управления (федеральных министерств, других ведомств, отделов и управлений администраций). В данных актах реализуются, как правило, самые общие функции и решаются самые главные задачи публичного управления;

б) акты управления органов *отраслевого управления* (приказы федерального министра, председателя государственного комитета, руководителей федеральных служб и федеральных надзоров). Эти административные акты регламентируют общественные отношения или разрешают возникающие в сфере управления споры (дела) только в какой-то конкретной отрасли государственного управления;

в) акты управления органов *межотраслевого* (надведомственного) *управления* (например, приказы Госстандарта России). Эти акты принимаются органами межотраслевой компетенции и направлены прежде всего на решение вопросов, имеющих важнейшее значение для нескольких отраслей или сфер государственного управления. Данные административные акты имеют важное практическое значение и подлежат обязательному исполнению всеми, кому они адресованы: гражданам, федеральным министерствам, другим ведомствам, органам регионального государственного управления;

г) акты управления, издающиеся *контрольно-надзорными органами* (инструкции федеральных госгортехнадзора, госэнергонадзора, санитарно-эпидемиологического надзора и т. д.). В этих нормативных правовых актах содержатся важнейшие положения о существовании надзорной деятельности, пределах и задачах осуществления надзора, порядке осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуре применения мер административного принуждения за неисполнение законных предписаний или при совершении административных правонарушений.

9. В зависимости от уровня органов, принимающих акты управления, и их названия различают:

а) акты управления, издаваемые Президентом РФ. В соответствии с конституционными нормами Президент РФ принимает *указы* (ст. 83 Конституции РФ) и *распоряжения* (ст. 90 Конституции РФ);

б) акты Правительства РФ (*постановления и распоряжения*) (ст. 15 Конституции РФ);

в) в соответствии с Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты в виде *приказа* или в *ином установленном законодательством РФ виде* в соответствии с утверж-

даемыми Правительством РФ правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В соответствии с действующими Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства) могут издавать: *постановления; приказы; распоряжения; правила; инструкции; положения* (издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается). В некоторых регламентах федеральных органов исполнительной власти устанавливается, что их решения оформляются распорядительными документами (*приказами, директивами, указаниями и распоряжениями*) и являются обязательными для исполнения всеми структурными подразделениями соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В регламентах некоторых федеральных органов исполнительной власти определяется, что они вправе самостоятельно принимать *нормативные правовые акты — приказы* в установленной сфере деятельности, а также издавать в пределах своей компетенции приказы как *индивидуальные правовые акты*.

Очевидно, что в будущем в рамках проведения в Российской Федерации административной реформы будет установлена иная система нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти. Это обусловлено формированием новой системы общих нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих, замещающих в них должности государственной службы. В настоящее время эта система складывается из следующих актов: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452; регламенты федерального органа исполнительной власти (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства), например Регламент Федерального агентства специального строительства утвержденный

приказом Спецстроя России от 13 мая 2005 г. № 190; административные регламенты исполнения государственных функций; административные регламенты предоставления государственных услуг; должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Административный регламент федерального органа исполнительной власти составляют: регламент федерального органа исполнительной власти; административные регламенты исполнения государственных функций; административные регламенты предоставления государственных услуг; должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти.

Федеральное министерство, являясь федеральным органом исполнительной власти, имеет право осуществлять функцию *нормативного правового регулирования* в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. *Федеральная служба и федеральное агентство* имеют право в пределах своей компетенции издавать индивидуальные правовые акты и не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, т. е. в некоторых случаях федеральные службы и федеральные агентства наделяются правом принятия также нормативных правовых актов (п. 2.8 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти);

г) акты правительств республик, входящих в состав Российской Федерации (*постановления и распоряжения*);

д) акты губернаторов, глав администраций, председателей правительств субъектов РФ (*постановления и распоряжения*). Новым видом подобных актов стали *указы* (например, мэра г. Москвы). Образованные в структуре областных и краевых администраций органы (отделы, управления, главные управления, департаменты и т. п.) вправе издавать *приказы, распоряжения* и т. д.

10. В зависимости от *способа принятия акта* выделяют:

а) *коллегиальные акты*, которые принимаются коллегиальным органом на специальном заседании в итоге проведенного голосования, например Правительством РФ. Как правило, коллегиальные акты управления издаются в форме постановлений, направленных на решение главных, важных и общих вопросов администрирования. Эти же органы управления без коллегиального обсуждения могут готовить распоряжения по менее

сложным вопросам так называемого организационного или текущего управления;

б) *единоличные* акты, которые встречаются на практике намного чаще коллегиальных, так как само законодательство предусматривает возможность издания должностными лицами актов управления. Следует подчеркнуть, что часто единоличный акт (или постановление, подписанное одним должностным лицом) тем не менее является результатом коллективного обсуждения, анализа и согласования.

11. В зависимости от *степени соответствия законам (соблюдение требований принципа законности), юридической значимости и действительности* административные акты можно разделить на:

а) *правомерные*, или законные (правильные, социально значимые, обоснованные, приносящие обществу, государству и гражданам социальную пользу), акты управления — это административные акты, отвечающие всем требованиям, которые предъявляются к ним, с тем чтобы обеспечить их законность, обоснованность, целесообразность и эффективность. Несмотря на очевидную правомерность и законность того или иного административного акта, соответствующие субъекты всегда имеют возможность его обжалования в административном или оспаривания в судебном порядке;

б) *оспоримые* акты управления — акты спорного характера, или неправомерные (незаконные). Как писал А. И. Елистратов, «в тех случаях, когда юридическая несостоятельность акта не является очевидной, когда точное установление недостатков акта, поражающих его правовую силу, требует известного исследования, административный акт почитается возникшим и действительным впредь до его отмены в порядке обжалования или по почину самой администрации. В таких случаях говорят об опровержимости или устранимости запятнанного юридически недостатками акта»¹. В связи с этим автором отмечалась известная *презумпция правомерности* административных актов, исходящих от государственных учреждений. Поэтому для «лишения несовершенного акта юридической силы в большинстве случаев требуется особое постановление компетентного учреждения, констатирующего недействительность дефектного акта»²;

¹ Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX в.: Хрестоматия / Сост. и авт. вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 1999. С. 551—552.

² Там же. С. 552.

в) *ничтожные* административные акты (противоправные; недействующие) — это акты, которые недействительны и незаконны с момента их издания или принятия, поскольку абсурдность, неприемлемость и несоответствие публичным интересам, отсутствие юридической обработки акта настолько очевидны, что не требуют юридической квалификации и специального доказывания данного факта. С формальной точки зрения ничтожными будут являться административные акты, которые: нарушают правовые нормы, ясно и недвусмысленно устанавливающие соответствующие правила поведения, общезначимые положения или требования; не имеют законных оснований и предпосылок для издания административных актов, т. е. их социальная значимость и необходимость не вытекает из каких-либо документов или нормативных актов; были приняты лицом или органом публичной власти, не имеющими на то полномочий и компетенции; содержат требования о совершении правонарушения.

§ 5. Правовые акты Президента Российской Федерации

Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Президента РФ устанавливается Конституцией РФ, а также Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, либо сведения конфиденциального характера.

Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания, что считается официальным опубликованием их текстов. Официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

Акты Президента РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам

связи. Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента РФ может быть установлен другой порядок вступления в силу.

Наряду с достаточно четкими и недвусмысленными нормативными положениями относительно актов Президента РФ существуют и нерешенные вопросы. Например, проблема принятия Президентом РФ нормативных указов. Конституция РФ не устанавливает конкретного перечня вопросов, по которым Президент РФ мог бы принимать нормативные указы. В ней (ч. 3 ст. 80) лишь записано, что Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

На сегодняшний день можно выделить два направления правотворческой деятельности Президента РФ:

1) издание указов в пределах собственной компетенции, которая предусмотрена Конституцией РФ (например, создание и изменение аппарата Администрации Президента РФ, а также установление в данной сфере норм права, относящихся к этим органам и подразделениям; вопросы гражданства; создание консультативных органов и т. д.);

2) издание указов, формально не противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, однако касающихся предмета ведения законодательного органа, т. е. такого вопроса, по которому должны быть приняты федеральные законы, а не указы Президента РФ. Эти президентские указы как бы восполняют пробелы в законодательном регулировании тех или иных процессов и общественных отношений. Но это не соответствует положениям Конституции РФ, и едва ли это можно назвать легитимной формой осуществления управленческой деятельности Президента РФ в сфере исполнительной власти. Конституционные положения четко устанавливают процедуру ликвидации пробелов в законодательстве: Президент РФ может внести в Государственную Думу соответствующий законопроект в порядке реализации права законодательной инициативы. Указа-

ние на «длительную процедуру рассмотрения и принятия парламентом закона» представляется малоубедительным основанием. Думается, Президент РФ не должен принимать акты законодательного характера, т. е. фактически заменять своим указом конкретный закон. Но поскольку сама Конституция РФ не позволяет четко провести границы между законотворческим процессом парламента и правотворческой деятельностью Президента РФ, то в нее следует внести необходимые поправки.

§ 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации

Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Правительства РФ устанавливается: Конституцией РФ; Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»; Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»; Регламентом Правительства Российской Федерации; Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации.

Особенно детально порядок издания постановлений и распоряжений, иных актов Правительства РФ устанавливается Регламентом Правительства РФ и его постановлениями в соответствии с законом. Акты Правительства РФ по вопросам, подлежащим решению исключительно на заседаниях Правительства РФ, издаются только после их рассмотрения на заседании. Акты Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ, вступают в силу и подлежат опубликованию в порядке, установленном федеральным законодательством. Акты Правительства РФ, протоколы заседаний и совещаний, поручения Председателя Правительства РФ и его заместителей оформляются и рассылаются Аппаратом Правительства РФ.

Руководители органов и организаций, на которые возложена подготовка соответствующих материалов, несут персональную ответственность за их качество и своевременность представления. Материалы по вопросам, включенным в план заседания Правительства РФ, представляются не позднее чем за 15 дней до даты, определенной планом. Вопросы, связанные с рассмотрением проектов актов Правительства РФ, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительст-

ва РФ, вносятся в проект повестки дня заседания по мере готовности таких проектов с учетом времени, необходимого для их подготовки к рассмотрению в соответствии с Регламентом Правительства РФ.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает *постановления* и *распоряжения*. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Правительство РФ принимает также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Правительство РФ рассматривает проекты актов Президента РФ и проекты федеральных законов, которые вносятся Правительством РФ Президенту РФ или в Государственную Думу.

Предложения федеральных министров, руководителей государственных органов об издании постановлений и распоряжений Правительства РФ, разработке иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, рассматриваются Председателем Правительства РФ или его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей).

Правительство РФ в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке законодательными (представительными) или исполнительными органами государственной власти субъектов РФ предложения по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, информирует указанные органы о результатах рассмотрения. Проекты актов Правительства РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов РФ до внесения их в Правительство РФ. Предложения органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Если подготавливаемый акт Правительства РФ влечет изменения или дополнения других актов Правительства РФ, эти изменения или дополнения включаются в проект подготавливаемого акта либо представляются одновременно с ним в виде отдельного акта.

Подготовка к рассмотрению внесенных в Правительство РФ проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ и иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, осуществляется Аппаратом Правительства РФ.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления — со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Важным положением Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» является установление возможности обжалования актов Правительства РФ в суд.

Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, которые не имеют правового содержания.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Правительство РФ может вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (ч. 7 ст. 12 Закона о Правительстве РФ).

§ 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти

Порядок подготовки, издания, государственной регистрации, вступления в юридическую силу и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти устанавливается Конституцией РФ; Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»; Регламентом Правительства Российской Федерации; Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной ре-

гистрации; Разъяснениями о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Как уже отмечалось выше, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде: 1) постановлений; 2) приказов; 3) распоряжений; 4) правил; 5) инструкций; 6) положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

1. *Постановление* — документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятое в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, *нормативным* по своему правовому содержанию.

2. *Приказ* — распорядительный документ федерального органа исполнительной власти. Проекты приказов разрабатываются структурными подразделениями ведомств по поручению руководства или по собственной инициативе. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей.

3. *Распоряжение* — распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжения подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель.

4. *Правила* — документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной деятельности.

5. *Инструкция* — документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти. Инструкция принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Таким образом, инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, определяет процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

6. *Положение* — документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с

другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения.

Важным процессуальным документом в системе публичного управления является *протокол*.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. *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. Под правовой нормой понимается общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости — организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти. Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок. Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

Структура нормативного правового акта должна обеспечить логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть — преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нуме-

рацию. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки. В случае воспроизведения в нормативном правовом акте отдельных положений иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации, либо ссылки на них необходимо указывать их наименование, полное наименование федерального органа исполнительной власти, издавшего (принявшего) акт, дату издания (принятия), номер, а также регистрационный номер, присвоенный им Министерством юстиции РФ при государственной регистрации, и дату государственной регистрации.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти. В подписанном (утвержденном) нормативном правовом акте должны быть указаны:

- 1) наименование органа (органов), издавшего акт;
- 2) наименование вида акта и его название;
- 3) дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- 4) наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

В настоящее время государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов проводится в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (далее — Правила). В дополнение к этим Правилам были изданы Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Имеется также отдельная процедура государственной регистрации нормативных правовых актов, которые содержат условия эмиссии ценных бумаг субъектов РФ или муниципальных ценных бумаг. Государственная регистрация указанных актов осуществляется Министерством финансов РФ.

Государственная регистрация ведомственных нормативных актов играет важную роль в обеспечении как законности адми-

нистративных актов, так и единства правового пространства России. Тем самым ограничивается ведомственный произвол, пресекается бесконтрольность в осуществлении органами исполнительной власти своих нормотворческих функций.

На государственную регистрацию нормативные правовые акты направляют:

1) федеральные органы исполнительной власти (министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные службы, федеральные комиссии, российские агентства, органы федерального надзора);

2) иные органы и организации, нормативные правовые акты которых в соответствии с законодательством РФ подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ (например, Центральный банк РФ).

Министерство юстиции РФ обладает полномочиями по осуществлению *нормоконтроля* в связи с государственной регистрацией нормативных правовых актов органов федеральной исполнительной власти. Однако оно не имеет права признавать противоречащие нормам Конституции РФ и иным федеральным законам нормативные акты управления недействующими (или незаконными).

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

1) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;

2) устанавливающие правовой статус организаций;

3) имеющие межведомственный характер, т. е. содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт;

4) независимо от срока их действия (постоянно действующие или временные, т. е. принятые на определенный срок);

5) содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

1) индивидуальные правовые акты: акты персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т. п.); акты, действие которых исчерпывается однократным применением; акты, срок действия которых истек; акты оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

2) акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

3) акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

4) технические акты (ГОСТы, СНИПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т. п.), если они не содержат правовых норм;

5) акты рекомендательного характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает:

1) юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;

2) принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

3) присвоение регистрационного номера;

4) занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции РФ в срок до 15 дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции РФ, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях — до одного месяца.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству РФ.

Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции РФ федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию. В этом случае федеральный орган исполнительной власти направляет в Министерство юстиции РФ соответствующее письмо, подписанное руководителем или заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти.

При принятии решения о государственной регистрации нормативный правовой акт заносится в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти с присвоением ему регистрационного номера.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции РФ в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

Акт, признанный Министерством юстиции РФ не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт, в определенном соответствующими органами исполнительной власти источнике. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт.

В случае обнаружения несоответствия действующего нормативного правового акта, а также акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ Министерство юстиции РФ представляет в Правительство РФ предложение об отмене или приостановлении действия такого акта с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение 10 дней после дня их регистрации, а

также в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, который издается не реже двух раз в месяц. Официальным также считается указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции РФ.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления в силу.

§ 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации

Система исполнительных (и законодательных) органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Образование, формирование и деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Правовые акты управления в субъектах РФ разрабатываются и принимаются, исходя из необходимости исполнения органами исполнительной власти субъектов РФ *государственной функции по нормативному правовому регулированию* общественных отношений. Например, Администрация Воронежской области (как и иного субъекта РФ) осуществляет государственную функцию по нормативному правовому регулированию общественных отношений на основании Устава Воронежской области (Административный регламент администрации Воронежской области по исполнению государственной функции «Осущест-

ление нормативного правового регулирования на территории Воронежской области», утвержденный постановлением администрации Воронежской области от 16 мая 2008 г. № 407). Исполнение администрацией области государственной функции заключается в принятии *нормативных правовых актов*. Под функцией по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов области, указов губернатора области обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. Нормативные правовые акты издаются администрацией области в соответствии с Регламентом взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Структурные подразделения администрации области не вправе издавать нормативные правовые акты.

Исполнение государственной функции по нормативному правовому регулированию включает в себя следующие *административные процедуры*: подготовка проекта нормативного правового акта; согласование и визирование проекта нормативного правового акта с заинтересованными структурными подразделениями администрации области, исполнительными органами государственной власти Воронежской области; проведение правовой экспертизы; проведение лингвистической экспертизы; утверждение нормативного правового акта; регистрация нормативного правового акта; официальное опубликование нормативного правового акта; вступление нормативного правового акта в силу; контроль за исполнением государственной функции.

Субъекты РФ разрабатывают и принимают законы, в которых устанавливают виды нормативных правовых актов соответствующих субъектов РФ. Например, в Воронежской области действует Закон Воронежской области «О нормативных правовых актах Воронежской области» от 1 февраля 1995 г. В соответствии с данным Законом нормативный правовой акт Воронежской области — письменный официальный документ, принятый (изданный) органом государственной власти Воронежской области в пределах его полномочий или путем всенародного голо-

сования (на референдуме), содержащий нормы права и направленный на регулирование общественных отношений. Систему нормативных правовых актов Воронежской области составляют: Устав Воронежской области; законы Воронежской области; постановления Воронежской областной Думы; указы губернатора Воронежской области; постановления администрации Воронежской области; приказы исполнительных органов государственной власти Воронежской области. *Указ губернатора* Воронежской области — нормативный правовой акт, издаваемый губернатором Воронежской области в пределах полномочий, определенных федеральным законодательством, Уставом Воронежской области и законами Воронежской области. *Постановление* — нормативный правовой акт, обеспечивающий на основании законов конкретизирующее нормативное регулирование определенного комплекса общественных отношений. Постановления принимаются Воронежской областной Думой и администрацией Воронежской области по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральным законодательством, Уставом Воронежской области и законами Воронежской области к полномочиям Воронежской областной Думы и администрации Воронежской области. *Приказ* — нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера по общим и специальным вопросам компетенции исполнительных органов государственной власти Воронежской области, издаваемый руководителем соответствующего исполнительного органа государственной власти Воронежской области.

Нормативные правовые акты Воронежской области вступают в силу на всей территории Воронежской области в порядке, установленном законодательством Воронежской области о порядке обнародования, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области.

Официальное нормативное толкование нормативных правовых актов Воронежской области представляет собой разъяснение смысла правовой нормы в целях исключения неправильного применения правовой нормы либо разрешения споров о понимании действительного смысла правовой нормы. Официальное толкование нормативных правовых актов Воронежской области осуществляется по обращениям заинтересованных органов и организаций, содержащим обоснование необходимости официального толкования нормативных правовых актов Воро-

нежской области. Официальное толкование осуществляется органом государственной власти Воронежской области, принявшим соответствующий нормативный правовой акт Воронежской области, в случаях: 1) обнаружения неясностей в содержании нормативных правовых актов Воронежской области; 2) неправильной или противоречивой практики применения нормативных правовых актов Воронежской области. Официальное толкование нормативных правовых актов Воронежской области оформляется нормативным правовым актом органа государственной власти Воронежской области, принявшего нормативный правовой акт Воронежской области, разъяснение правовых норм которого необходимо, в порядке, установленном соответствующим органом государственной власти Воронежской области. В процессе официального толкования не допускается внесение изменений и конкретизирующих правовых норм в нормативный правовой акт Воронежской области.

Акты субъектов РФ по своим признакам, предъявляемым к ним требованиям, юридическому значению, роли в процессе регулирования общественных отношений можно сравнить с уже рассмотренными актами управления, принимаемыми на уровне федеральной исполнительной власти, поскольку цель и назначение института правовых актов управления как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов практически одинаковы.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

В субъектах РФ приняты специальные законы этих субъектов, посвященные нормативным правовым актам, процедуре их подготовки, издания, вступления в законную силу и порядку

опубликования. В таких региональных законах устанавливаются понятие нормативных правовых актов субъекта РФ, их виды, порядок (процедура) подготовки и принятия, правовой режим их действия, опубликования и вступления в юридическую силу. Анализ нескольких региональных законов о нормативных правовых актах субъектов РФ показывает, что во многом они похожи, часто дословно повторяют друг друга.

В федеративном государстве, которое организует и осуществляет свою государственную власть и деятельность по принципу разделения властей, законы субъектов РФ неизбежно будут дублировать основные положения соответствующего рамочного федерального закона (однако федеральный закон о нормативных правовых актах пока не принят). Вместе с тем в нем в той или иной степени будут устанавливаться и некоторые особенности административно-правового регулирования, свойственного именно тому или иному субъекту РФ. Хотя правовая материя правовых актов управления должна оставаться одинаковой как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов, поскольку акты управления — важнейшие регуляторы общественной и государственной жизни, а потому они должны базироваться на самых высоких принципах, пронизывающих их правовое содержание и правотворческие характеристики.

Весьма характерным признаком действия региональных актов управления является их *территориальная ограниченность*: как правило, их действие распространяется на субъектов права, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ. Вместе с тем если федеральные законы или федеральные акты управления, либо договоры, либо нормы международного права устанавливают иные правила, чем те, которые установлены в региональном законе, то будут действовать федеральные правовые нормы, нормы договоров или международно-правовые нормы.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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, конститу-

ции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения.

Однако правовые акты управления издают и другие органы исполнительной власти субъекта РФ и их должностные лица. К таковым относятся:

1) акты главы исполнительной власти (Президента, губернатора, главы администрации): указы, постановления и распоряжения;

2) акты высшего исполнительного органа государственной власти общей компетенции в субъекте РФ — постановления и распоряжения образованного правительства субъекта РФ;

3) акты органов исполнительной власти, обладающие специальной компетенцией: постановления, распоряжения, приказы, регламенты, правила, положения, указания региональных министерств, государственных комитетов, департаментов, главных управлений, управлений, отделов;

4) акты территориальных органов исполнительной власти: постановления, распоряжения, приказы администраций городов, районов, административных округов;

5) внутриорганизационные акты руководителей иных государственных органов, созданных на основе федеральных и региональных законов: приказы и распоряжения председателя окружной избирательной комиссии, председателя уставного (конституционного) суда, контрольно-счетной палаты)¹.

Органы исполнительной власти субъектов РФ издают как нормативные, так и индивидуальные акты управления. Нормативными актами, принимаемыми, например, главами администраций областей, являются акты, регламентирующие общественные отношения, рассчитанные на длительное или постоянное применение и адресованные неопределенному кругу лиц (принимается в форме *постановления*). Если глава администрации принимает *распоряжение*, то, как правило, оно имеет индивидуальный характер и направлено на организацию той или иной стороны деятельности администрации и ее органов (должностных лиц). Постановлениями администрации могут быть утверждены регламенты, положения, правила, которые принимаются (или утверждаются) органами исполнительной власти в пределах предоставленной им компетенции.

Правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя исполнительного органа государственной власти

¹ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. соч. С. 25.

субъекта РФ), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Глава исполнительной власти субъекта РФ может своим решением приостановить действие того или иного акта управления, принятого правительством этого субъекта РФ, если будет установлено противоречие акта федеральным и региональным законам, а также имеющим большую юридическую силу правовым актам управления.

Как уже было отмечено, Президент РФ может приостановить действие актов правительства (органов исполнительной власти субъекта РФ) и актов глав исполнительной власти субъектов РФ (высшего должностного лица данного субъекта), если будет обнаружено их противоречие Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или выявлены нарушения прав и свобод человека и гражданина, причем сделать это он может до решения этого вопроса соответствующим судом. В этом случае вмешательство Президента РФ приобретает важное значение, поскольку главы исполнительной власти субъектов РФ, зачастую неверно истолковывая интересы своего региона, принимают постановления, ведущие к нарушению прав, свобод и законных интересов как граждан, так и юридических лиц.

В период действия указа Президента РФ о приостановлении данных актов высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта) и (или) органом исполнительной власти субъекта РФ не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом РФ, либо вносящего в него необходимые изменения. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта РФ акта Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам РФ.

Правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть оспорены в суде.

Достоверную информацию о принятых в субъектах РФ нормативных правовых актах необходимо направлять для сведения и для контроля в Министерство юстиции РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» был определен порядок ведения федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ — *федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ*, высшие должностные лица которых должны обеспечивать направление в Министерство юстиции РФ через его территориальные органы копий нормативных правовых актов субъектов РФ в семидневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются указанные акты.

В федеральный регистр должны включаться конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших органов исполнительной власти этих субъектов), органов исполнительной власти субъектов РФ (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. В случае установления при проведении юридической экспертизы указанных актов Министерством юстиции РФ их несоответствия Конституции РФ или федеральному закону экспертные заключения Министерства юстиции РФ включаются в федеральный регистр в качестве дополнительных сведений.

В федеральный регистр включаются: номера государственной регистрации нормативных правовых актов субъектов РФ; реквизиты нормативных правовых актов субъектов РФ (вид акта и наименование принявшего его органа, дата принятия (подписания) акта, его номер и заголовок); источники официально опубликования нормативных правовых актов субъектов РФ;

тексты нормативных правовых актов субъектов РФ; дополнительные сведения, перечень которых определяется Министерством юстиции РФ.

§ 9. Правовые акты муниципальных образований (органов местного самоуправления)

В рамках созданных муниципальных управленческих отношений реализуются функции, компетенция и полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц. Главным и заключительным этапом такой деятельности являются подготовка и издание правовых актов управления. Практически невозможно решать вопросы местного значения без института муниципальных правовых актов управления, т. е. без принятия органом местного самоуправления и их должностными лицами нормативных или индивидуальных правовых актов управления, поскольку задачи и функции местного самоуправления не могут быть в конечном счете решены без использования такой формы управления, как издание правовых актов управления.

Под системой правовых актов местного самоуправления, как правило, понимаются действия и документы, совершаемые (или принимаемые) в рамках конституционного права граждан на местное самоуправление всеми субъектами местного самоуправления¹. Таким образом, правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц являются одним из видов в системе всех правовых актов, принимаемых на территории муниципального образования и имеющих поэтому свои административно-правовые, или управленческие, особенности.

Поскольку акты управления принимаются органами местного самоуправления, то институт административных актов автоматически становится муниципально-правовым институтом. Однако с этим едва ли можно согласиться, поскольку акт управления по своим основным признакам и характеристикам, а главное, по своему назначению и роли в сфере публичного (будь то государственного или муниципального) управления — типичный институт административного права (хотя его можно рассматривать и в курсе муниципального права). Поэтому в со-

¹ См.: *Лопатина С. Н.* Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // *Правоведение.* 2000. № 2. С. 41, 42.

временных учебниках муниципального права не случайно анализируется такая проблема, как «местное нормотворчество»¹.

В нормативных актах — продуктах местного нормотворчества изъясляется воля самого населения муниципального образования или должностных лиц органов местного самоуправления. Муниципальные (местные) нормативные акты либо принимаются непосредственно населением, либо издаются органами местного самоуправления. Правовые акты управления, являясь источниками как административного, так и муниципального права, представляют собой «управленческий продукт» муниципального правотворчества. Государство делегировало органам местного самоуправления (что устанавливается в федеральных и региональных законах) осуществление в определенных пределах на основе закона и подзаконных нормативных правовых актов органов государственной власти полномочия по изданию административных актов.

Таким образом, важнейшая форма осуществления местного самоуправления — муниципальное правотворчество (нормотворчество)². Думается, что для обозначения процесса создания правовых актов на территории муниципального образования более подошел бы термин «административное нормотворчество» (т. е. не муниципальное нормотворчество), поскольку по своему характеру, назначению, формам и методам работы органов местного самоуправления создание правовых норм — это административно-правовой процесс.

Законодатель установил, что по вопросам местного значения органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, т. е. создавать соответствующие общеобязательные на территории данного муниципального образования правовые нормы. При этом имеются в виду регулятивные правовые нормы, т. е. нормы, не имеющие административных санкций, создание которых является прерогативой государства — Российской Федерации и ее субъектов. Глава 3 Федерального закона «Об общих принципах организации мест-

¹ См., например: *Савченко Д. А., Шугрина Е. С., Горожанин В. А.* Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. Новосибирск, 1997; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: Учебник. М., 1999. С. 205—209.

² См.: *Розенфельд В. Г., Сергеев А. А.* Муниципальное правотворчество и государственный контроль за законностью // *Правоведение.* 2000. № 6. С. 69—78.

ного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает перечень вопросов так называемого местного значения. Принятые в муниципальном образовании нормативные правовые акты по вопросам местного значения являются на территории этого муниципального образования общеобязательными для исполнения и соблюдения.

В самом общем виде подзаконные правовые акты муниципального образования и его органов можно традиционно разделить на два вида:

1) нормативные правовые акты муниципального образования, т. е. акты, содержащие правовые нормы, общеобязательные для исполнения на соответствующей территории неограниченным кругом субъектов права. Эти акты составляют важную часть системы правовых основ местного самоуправления;

2) индивидуальные правовые акты управления, т. е. акты, принятые органами местного самоуправления и их должностными лицами для решения конкретного вопроса или административного спора и действующие в отношении четко установленных субъектов права. Данный вид правовых актов управления не входит в систему правовых основ местного самоуправления, поскольку их регулирующее воздействие — эпизодическое и относится к индивидуальным субъектам (лицам), определяет содержание индивидуально-конкретного правоотношения (права, обязанности, полномочия, ответственность, иные положения).

Основной нормативный правовой акт муниципального образования — это его *устав*, своеобразная «конституция» (в известном смысле «кодекс») самого муниципального образования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает систему муниципальных правовых актов: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Законы субъектов РФ повторяют указанные правовые положения федерального закона, иногда определяя конкретные детали

местного нормотворчества. Уставы муниципальных образований, как правило, не содержат требуемой детализации нормотворческой процедуры на муниципальном уровне, хотя они и устанавливают необходимые общие вопросы, касающиеся порядка принятия и опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

К другим наиболее распространенным актам местного самоуправления относятся акты, принимаемые:

1) населением муниципального образования на местных референдумах или на собраниях (сходах) граждан;

2) муниципальным советом (представительным органом муниципального образования);

3) главой муниципального образования (главой местной администрации, руководителем исполнительного органа местного самоуправления);

4) подразделениями органов местного самоуправления (местного аппарата). Как известно, в структуру аппарата местной администрации входят глава администрации, его заместители, оперативные и функциональные отделы, службы, управления и комитеты. Должностные лица этих подразделений, осуществляя местное самоуправление в рамках предоставленных им полномочий, используют такую правовую форму муниципального управления, как издание правовых актов управления.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования (п. 6 и 7 ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории РФ. За их неисполнение граждане, руководи-

тели организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ. В соответствии со ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом, а в части, регуливающей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, — уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти данного субъекта).

Виды административных актов и их основное содержание устанавливаются в уставах муниципальных образований (например, в уставе города). Как уже отмечалось выше, главы местных администраций (например, главы городских администраций) могут принимать постановления и распоряжения по вопросам, отнесенным к их компетенции и ведению соответствующей местной администрации. Те акты местной администрации, которые имеют нормативный характер, затрагивают права и обязанности граждан, а также связаны с решением крупных вопросов экономического и социального характера, с отношениями собственности, охраной общественного порядка, использованием финансовых ресурсов, как правило, принимаются в форме постановлений. Постановления, которые касаются прав и обязанностей граждан, подлежат обязательной публикации. Распоряжения глав администраций обычно издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации. Представительный орган, входящий в систему местного самоуправления, в установленном порядке получает издаваемые местной администрацией административные акты.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов определяются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, закрепленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Глава 13 **Административный договор**

§ 1. Понятие и публично-правовая природа административного договора

Особую актуальность приобретает проблема административного договора как одной из административно-правовых форм осуществления управленческих действий. Актуализация проблемы административного договора на фоне осуществляемых ныне преобразований обусловлена возрастанием роли публичного права в регулировании общественных отношений, а также развитием договорных начал в публично-правовых отношениях. Публично-правовые установления направляются сегодня не

только на традиционное укрепление дисциплины и повышение ответственности в сфере исполнительной власти, но и на создание правовых механизмов для решения управленческих задач, реализуемых путем применения договорных инструментов как на уровне государственной администрации, так и на уровне органов местного самоуправления.

Как известно, в сфере частного права договор является традиционным средством регулирования отношений между субъектами (например, гражданско-правовой договор), причем эти отношения, как правило, регламентируются нормами гражданского права, которое при заключении договора предоставляет их участникам равные права.

Публично-правовое регулирование осуществляется преимущественно посредством методов нормативной ориентации и императивных предписаний, оказывающих властно-управленческое воздействие на волю и поведение физических и юридических лиц, побуждая и понуждая их к действию для достижения общих целей и удовлетворения публичных интересов. Однако наряду с этим публичное право использует и договорное начало как особый способ правового регулирования. В публично-правовой сфере договоры принимают на себя функции управления (например, координации, подчинения, организации, распределения) в целях взаимного удовлетворения публичных интересов.

На проблему административного договора, по нашему мнению, следует смотреть не только с точки зрения материальных административно-правовых норм, устанавливающих статутные положения (участники, права, обязанности, ответственность, административно-правовой режим исполнения), но и с позиций административно-процессуального права, поскольку административно-договорный процесс входит в структуру административного процесса (в смысле управленческого процесса). Разумеется, административный договор — это одно из административно-процессуальных производств (так называемый позитивный административный процесс), которое имеет и свою материальную часть, однако в не меньшей степени как в административно-правовой теории, так и в законодательстве следует развивать именно его процессуальные начала.

В Российской Федерации административный договор стал приобретать особую актуальность лишь в последние годы, что можно объяснить развернувшимся процессом преобразования

отношений собственности, отменой планового распределения, стремлением привести в порядок систему административных предписаний.

Во-первых, административный договор является особым видом публичных договоров и поэтому имеет специфические признаки (а в будущем при осуществлении правовой регламентации и особую нормативную базу). Во-вторых, в публично-правовом договоре (как и в административном) противоположной стороной по отношению к его постоянному участнику — органам, обладающим властными полномочиями, — могут выступать и субъекты, которые в публично-правовой сфере не являются носителями властно-регулирующих функций (например, негосударственные частные предприятия и организации, граждане). В-третьих, административные договоры в качестве обязательных условий их заключения могут содержать удовлетворение общественного (публичного) либо государственного интереса; определение административного (публичного) режима реализации определенных задач и функций; осуществление контроля за его реализацией со стороны органов управления; возможность прекращения административного договора в одностороннем порядке органами (должностными лицами) исполнительной власти при неисполнении или ненадлежащем исполнении другой стороной принятых обязательств; установление возможности разрешения возникающих споров в органах административной юстиции и в судебных органах.

До настоящего времени не предпринималось попыток создания модели нормативного акта, регламентирующего механизм заключения административных договоров. Между тем отсутствие четких научных представлений об их роли в управленческой практике, отличительных признаках, содержании, процедуре заключения и исполнения отрицательно сказалось на процессе разработки законодательного акта об административных договорах.

В теории административного права вопрос о признаках административного договора является дискуссионным. Это вполне объяснимо, ибо, как уже было отмечено, в России пока не создано глубоких и всесторонних правовых основ административного договора, да и само это понятие нигде в законодательстве не встречается. Например, А. П. Коренев и А. А. Абдурахманов выделяют следующие его признаки: 1) участие в административном договоре органа государственного управления;

2) содержание административного договора имеет организационно-управленческий характер; 3) правовой базой административного договора являются нормы административного права; 4) наступление юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение административных договоров (административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность). Указанные авторы определяют административный договор как «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»¹.

Анализ литературы, посвященной проблеме административного договора, показывает, что, как правило, авторы лишь констатируют факт появления в России признаков горизонтальных договорных отношений, связанных с разграничением полномочий либо их делегированием исполнительными органами власти Российской Федерации, ее субъектов, местной администрацией, а равно с координацией деятельности равнозначных субъектов в определенных сферах и отраслях деятельности, в объединении в целях использования ресурсов и т. д.² Следует согласиться с А. П. Алехиным и Ю. М. Козловым, что административно-правовой договор — это новое и еще недостаточно осмысленное явление, поскольку сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников³. Немаловажным сдерживающим фактором является и отсутствие в законодательстве РФ форм правового регулирования публично-правового договора.

Некоторые ученые к административным договорам относят лишь договоры органов внутренних дел (милиции) с организа-

¹ Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 86. См. также: Иванов В. В. Некоторые вопросы теории нормативного договора // Право и политика. 2000. № 4. С. 33—45.

² См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 200.

³ Там же. С. 197.

циями и гражданами об охране имущества, закупке управленческими структурами инвентаря, оборудования, канцелярских товаров для собственных нужд¹. Очевидно, что никакого отношения к правовым формам реализации исполнительной власти указанные договоры не имеют, так как субъект управления здесь не выступает в качестве носителя юридически-властных полномочий. Поэтому, на наш взгляд, подобные соглашения — скорее гражданско-правовые сделки, а не административные договоры.

В качестве примера административно-договорных отношений в литературе приводится административный договор в системе образования, который заключается между органом управления (учредителем) и подведомственным ему образовательным учреждением. Как отмечает Т. С. Красильников, основными условиями такого управленческого договора являются взаимные обязательства образовательного учреждения и его учредителя (орган управления образованием) по выполнению социального заказа на образование; порядок финансирования учредителем деятельности образовательного учреждения; порядок использования образовательным учреждением закрепленного за ним имущества, а также условия ликвидации, реорганизации и изменения статуса образовательного учреждения. Он может заключаться в двух формах: договор о закреплении имущества на праве оперативного управления и договор образовательного учреждения с учредителем².

Договоры о разграничении или делегировании полномочий исполнительными органами власти друг другу, о координации и взаимодействии в решении различных вопросов содержат лишь отдельные элементы (отдельные признаки) административных договоров, но не вполне соответствуют вкладываемому в это понятие смыслу и содержанию³. Вместе с тем административные договоры все более входят в практику деятельности

¹ См.: Советское административное право / Под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990. С. 151—152.

² См.: Красильников Т. С. Содержание административного договора в системе образования (на примере договора между образовательным учреждением и его учредителем) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 317—319.

³ См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник: В 2 ч. М., 1995. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права. С. 200.

органов исполнительной власти и местной администрации, хотя административный режим их реализации, ответственность органов государственного управления за нарушение собственных обязательств, порядок разрешения возникающих разногласий законодательством до сих пор не урегулированы¹.

Д. Н. Бахрах определяет административный договор как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников»².

§ 2. Признаки административного договора

В качестве некоторых существенных признаков, характеризующих содержание административного договора, можно указать следующие.

1. К административным следует относить договоры, содержащие специальные обязательства (условия), выходящие за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений. Органы исполнительной власти (местная администрация) как субъекты таких договоров преследуют цель эффективного осуществления задач публичной (государственной) службы, созданной, в свою очередь, в целях удовлетворения государственных или общественных интересов.

Примером административно-правового соглашения может служить заключенное в 1995 г. администрацией Тамбовской области и Юго-Восточной железной дорогой контрактное соглашение о взаимодействии, в котором определены обязанности сторон, касающиеся, в частности, эксплуатации убыточных железнодорожных линий. Для решения этих вопросов была создана областная межотраслевая комиссия. В соответствии с контрактным соглашением Юго-Восточная железная дорога обязуется содержать в исправном состоянии находящиеся в ее ведении убыточные малодеятельные линии, обеспечивать на них устойчивую эксплуатационную работу; по итогам каждого

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 132—135.

² Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. С. 340.

квартала представлять межотраслевой комиссии расчеты по объемам грузовых и пассажирских перевозок и т. д. Администрация области должна рассматривать вопросы эксплуатации малодеятельных линий и подъездных путей предприятий, выработывать соответствующие предложения с необходимыми обоснованиями о целесообразности их дальнейшей эксплуатации и путей ликвидации убыточности их работы. Администрация взяла на себя также обязательство направлять часть финансовых средств на строительство платформ.

В настоящее время, думается, назрела необходимость подготовки и принятия закона, в соответствии с которым специальные постановления органов исполнительной власти, принимающей на себя особые обязательства, считаются правовыми актами прямого действия и подлежат обязательному исполнению путем выдачи предписаний главой администрации соответствующего субъекта РФ. Принудительное исполнение таких решений должно обеспечиваться судебным приставом за счет средств, перечисляемых в государственный бюджет. Неисполнение обязательных специальных условий административного договора другим его участником может привести к расторжению договора в одностороннем порядке по инициативе органа исполнительной власти (органа государственного или местного управления) наряду с применением экономических санкций, установленных в самом договоре.

2. В качестве административных договоров целесообразно рассматривать и так называемые договоры о концессии публичной (государственной) службы, посредством которых орган исполнительной власти и особенно местная администрация делегируют хозяйственным товариществам и обществам, а также лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью, т. е. юридическим и физическим лицам, часть своих функций и полномочий, которые связаны с обеспечением жизненно важных общественных потребностей и интересов граждан, поддержанием порядка на соответствующих территориях. К таким административным договорам можно, в частности, отнести соглашения Воронежской городской администрации с акционерными и арендными предприятиями городского транспорта по ремонту жилищного фонда, осуществлению очистительных мероприятий и др. В этих соглашениях предусмотрены двусторонние специальные обязательства: обязанность администрации по осуществлению дотационных выплат; обязанность администрации предприятий по качественному выполнению принятых на

себя условий (например, точно выдерживать график движения автобусов, трамваев и троллейбусов, производить уборку и вывоз бытовых отходов в ранние утренние часы и подвергать их полному уничтожению).

Указанные задачи, которые должны решаться органами местного самоуправления (поддержание чистоты в населенных пунктах, уборка территорий, обращение с отходами и т. п.), могут быть выполнены различными способами. Например, представительный орган муниципального образования принимает постановление о создании унитарного муниципального предприятия по обращению с отходами. Кроме того, эту задачу можно решить путем заключения административного договора с соответствующим предприятием (если таковое имеется), передав ему часть принадлежащих органу местного самоуправления полномочий, в данном случае по обеспечению чистоты в городе и обращению с отходами. В качестве другого примера можно привести передачу частной компьютерной фирме полномочий по составлению электронного городского земельного кадастра, обработке картографической информации, выполнению картографических работ и т. д., причем пользователями созданных программ являются городские муниципальные службы и областные организации. Таким образом, важнейшие функции органов местного самоуправления передаются организации, которая получает не только финансирование от органов местного самоуправления. Например, для того чтобы компьютерная фирма имела право проводить такие работы, в договоре было указано на необходимость получения соответствующей лицензии, создания в фирме отдела по контролю за порядком использования получаемой из государственных органов и органов местного самоуправления секретной информации, проведения подготовительных мероприятий.

Законодательство субъектов РФ определяет возможность заключения административных договоров в самых общих чертах. Уставы субъектов РФ, с нашей точки зрения, устанавливают возможности для заключения административных договоров. Например, в них определяется, что органы государственной власти субъектов РФ вправе передавать часть своих полномочий, не являющихся их исключительной компетенцией, федеральным органам государственной власти Российской Федерации, другим субъектам федеративных отношений, органам местного самоуправления в Воронежской области. Очевидно, что передача этих полномочий будет осуществляться при использовании та-

кой формы, как заключение административного договора. Устами субъектов РФ предоставляется возможность заключать публично-правовые договоры с Российской Федерацией, субъектами международного права в сфере внешнеэкономических и международных связей.

Законодательство о местном самоуправлении в Воронежской области устанавливает возможность заключения между органами государственной власти и органами местного самоуправления соглашений и договоров как одной из форм их взаимодействия. Правда, наряду с этими договорами к таким формам законодатель относит и взаимное делегирование полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления. Думается, что подобное делегирование также должно происходить в рамках административного договорного процесса.

3. Административные договоры должны включать контрольно-надзорные полномочия представителей исполнительных органов, а также экономические санкции в отношении коллективов предприятий, вступающих в договорные отношения.

4. К административным договорам могут относиться контракты органов исполнительной власти (местной администрации) с предприятиями — поставщиками различных видов продукции о предоставлении последним налоговых льгот, преимуществ при получении кредитов, особых бюджетных ассигнований. Целью таких решений является обеспечение поставки в установленных размерах определенной продукции и товаров (см., например, законодательство о поставках продукции и товаров для государственных нужд).

В будущем законе об административных договорах следовало бы предусмотреть положения, касающиеся концессий на добычу природных ресурсов; конкурсной продажи приватизированных предприятий, выпускающих жизненно важную продукцию либо осуществляющих бытовое обслуживание и торговлю товарами, представляющими повышенный общественный интерес; осуществления общественных работ; контрактов о поступлении на службу и ее прохождении в Вооруженных Силах, внутренних войсках, милиции, таможенной службе и т. д.

5. Административными договорами между органами исполнительной власти и местной администрацией о делегировании полномочий можно считать лишь те, которые предусматривают режим контроля (надзора) со стороны делегирующего полномочия органа управления и устанавливают взаимную ответст-

венность сторон в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения как органом, делегирующим соответствующие полномочия, так и органом, принимающим эти поручения к исполнению. В договоре могут устанавливаться экономические и иные санкции.

б. Публичный (правовой) режим административного договора должен предусматривать следующие положения:

а) заключение административного договора со стороны органа исполнительной власти только в пределах его компетенции и таким должностным лицом, которое обладает специальными полномочиями: руководителем органа управления либо другим должностным лицом по специальной доверенности. Если стороной выступает коллегиальный орган управления, то после заключения договор должен быть утвержден компетентным руководящим органом;

б) при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по административному договору одним из участников договорных отношений орган исполнительной власти (местная администрация) вправе расторгнуть его в одностороннем порядке и применить к виновной стороне предусмотренные договором экономические и другие санкции;

в) орган исполнительной власти (местная администрация), заключающий административный договор, правомочен контролировать его исполнение, знакомиться со всеми документами, проверять деятельность администрации и трудового коллектива предприятия либо учреждения, вступившего в договорные отношения. Способы осуществления контрольных функций должны быть установлены в договоре;

г) при внезапном (непредусмотренном) возникновении соответствующих условий возможно одностороннее изменение договора органом управления (администрацией) в случае, если это не нарушает финансовых и других существенных условий договора. Все споры по этому вопросу должны разрешаться в административных судах, а в настоящее время — арбитражными судами либо судами общей юрисдикции;

д) обжалование субъектами административно-договорных отношений и опротестование прокурорами административных договоров и административного (публичного) правового режима их исполнения должно производиться в административных судах, а до их образования — в соответствующих арбитражных судах, а в части договоров — контрактов о службе в армии, милиции и т. д. — в федеральных судах общей юрисдикции.

7. Для заключения и исполнения административных договоров целесообразно использовать (разумеется, в конкретных пределах) устанавливаемые гражданским законодательством общие требования договорного права. Речь может идти о форме договора; случаях его недействительности; сроках, устанавливаемых в договоре; участниках договора и их административно-правовом статусе; исполнении договора; обеспечении исполнения обязательств, определенных в договоре; ответственности за нарушение условий договора; его изменение и расторжение.

8. Как уже отмечалось, административно-правовые договоры могут заключаться также и в области действия социального права. В Российской Федерации, очевидно, в ближайшем будущем будет складываться такая новая отрасль, как социальное право. В связи с этим предстоит реформирование существующего в России права социального обеспечения, а также разработка новых правовых установлений.

В литературе рассматриваются различные виды административных договоров. Например, по юридическим свойствам предлагается различать правоустановительные (договоры нормативного характера; договор об обмене информацией) и правоприменительные договоры (договоры как юридические факты, например договор о поступлении гражданина на государственную службу). По предмету договора выделяются: 1) договоры о компетенции; 2) договоры о сотрудничестве (о совместной работе); 3) договоры о поступлении гражданина на государственную службу (административно-трудовые договоры). По характеру взаимоотношений субъектов различаются: 1) договоры субъектов, не обладающих контрольными, надзорными полномочиями или иными специальными полномочиями по отношению друг к другу; 2) договоры, в которых один из субъектов обладает какими-либо специальными полномочиями в отношении контрагента¹.

Авторы, анализирующие действующее экономическое законодательство в субъектах РФ, отмечают сложившуюся практику публично-правового договорного процесса и исследуют региональные законы, устанавливающие порядок и процедуры заключения органами субъектов РФ различных договоров².

¹ См.: Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Указ. соч. С. 87—90.

² См.: Толстошеев В. В. Региональное экономическое право России: Учеб.-практ. пособие. М., 1999.

В Российской Федерации вопрос об административных договорах все чаще встречается в практике применения социального права института административно-правового договора. На практике уже происходит формирование административно-договорных отношений в области обеспечения социальной жизни. Например, во многих городах России делаются попытки предотвратить случаи, когда к престарелым и одиноким пенсионерам приходят «доброхоты» и в обмен на жилплощадь обещают заботиться о них до конца жизни, причем порой такая «забота» имеет плачевные последствия. Чтобы обезопасить эту категорию людей от мошенников, городское управление социальной защиты населения организовало отделение индивидуального договорного обслуживания престарелых. С каждым пенсионером заключается договор, по которому управление берет на себя определенные обязательства.

Разновидность административного договора могут выступать заключаемые *концессионные соглашения*, предусмотренные Федеральным законом «О концессионных соглашениях». В соответствии со ст. 5 данного Закона сторонами концессионного соглашения являются:

концедент — Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект РФ, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта РФ, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления;

концессионер — индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лиц.

Объектами концессионного соглашения может стать недвижимое имущество, входящее в состав следующего имущества: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта; морские и речные порты; аэродромы; гидротехнические сооружения; метрополитен и другой транспорт общего пользования; объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.

Раздел IV

Методы управленческих действий

Глава 14

Понятие и виды методов управленческих действий

§ 1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий

Рассмотрение вопроса о формах управления (исполнительной власти или формах управленческих действий) влечет анализ другого правового явления в управленческой теории и практике — *метода осуществления управления (управленческих действий)*.

Метод управления представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности. Категории формы и метода управления необходимо рассматривать в неразрывной связи. Следует отметить, что если форму управления можно достаточно ясно продемонстрировать, показать ее правовое содержание и основное назначение, то методы управления характеризуются «размытостью» содержания, меньшей степенью правовой регламентации.

Методы управления применяются субъектами исполнительной власти и государственного управления, т. е. субъектами административного права. Содержание методов управления можно легко описать в словах, но порой очень трудно увидеть его конкретное проявление на практике. Форма управления включает способы управляющего воздействия. Например, органами публичного управления принимается административный акт, в котором устанавливается обязанность конкретных должностных лиц осуществлять контроль в соответствующей сфере деятельности юридических лиц и применять административные меры. Форма первична по отношению к методу. Метод управления дает возможность увидеть характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления.

Метод управления обязательно находит свое выражение в форме управления. Иначе говоря, если бы не существовало формы управления, методы управления, т. е. способы управляющего воздействия субъекта управления на объект, потеряли бы всякий смысл, поскольку управляющее воздействие оставалось бы только идеей, желанием, но было бы лишено формального содержания. Например, как можно применить меры административного или дисциплинарного наказания либо разрешить строительство нового здания, либо оказать финансовую помощь хозяйствующему субъекту за счет бюджетного финансирования (это все способы воздействия на конкретного субъекта) без документального оформления таких управленческих действий, т. е. без принятия соответствующего правового акта управления? Таким образом, уже отсюда становится очевидной неразрывная связь метода управления с административным актом как самой важной формой осуществления управленческих действий.

В системе государственного управления *методы управления* являются важнейшим правовым средством. Методы государственного управления имеют и другие наименования, например методы осуществления управленческих действий, методы управленческой деятельности, административно-правовые методы. Сущность этих понятий едина: *методы управленческих действий* — это определенные способы или приемы, которые используются органами публичного управления и их должностными лицами в установленных законами пределах при осуществлении управления, управленческих действий, административного воздействия в отношении соответствующих объектов и лиц.

С теоретической точки зрения вопрос об административно-правовых методах целесообразно рассматривать с двух сторон: 1) теоретического обоснования необходимости существования методов управления и их важности в управленческой среде; 2) формирования и нормативного обеспечения механизма его реализации¹.

Метод управленческих действий представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления (или, в широком смысле, публич-

¹ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право. 1998. № 8. С. 18 (выступление Л. А. Сергиенко).

ного управления) органами исполнительной власти. С помощью методов управления непосредственно осуществляются функции государства, решаются его задачи, обеспечиваются правопорядок, права, свободы и законные интересы граждан, юридических лиц, различных организаций. Методы управления — необходимый элемент осуществления публичного управления в области экономического (хозяйственного), социального и административно-политического строительства и развития.

Вопрос о методах управления — это вопрос о том, каким образом решаются управленческие дела, при наличии каких способов управление достигает установленных целей. Методы управления — это способы целенаправленного воздействия одного субъекта права на другого (на коллектив, группу или одного человека), т. е. это особая связь конкретных индивидуумов и организаций, способы властных взаимоотношений между людьми¹.

В специальной литературе имеет место определенное единство в понимании методов управленческих действий. К числу традиционных признаков (или характерных черт) методов управления можно отнести следующие:

1) существование методов управления обусловлено формированием исполнительной ветви государственной власти и соответствующих органов исполнительной власти;

2) цель использования метода управления или его практическое назначение — обеспечение государственного управления, практической управленческой деятельности органов исполнительной власти для решения установленных задач и осуществления функций управления;

3) методы применяются и используются в процессе публично-управленческой деятельности;

4) существует особое правоотношение между субъектом и объектом государственного управления, выражающееся в соответствующих полномочиях у государственного органа и должностных лиц по применению мер как убеждающего, воспитательного, регулятивного характера, так и властного, государственного, которое обеспечивается специальными силами и

¹ См., например: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 282—286; Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. соч. С. 86; Корнев А. П. Административное право России. С. 160—161.

средствами; методы управления отражают связи и отношения, возникающие между субъектом и объектом управления;

5) в правовых актах устанавливается управляющее воздействие, т. е. правовое регулирование порядка применения метода управления. В управленческой практике используются методы, которые не установлены в правовых нормах (например, применение в необходимых случаях мер убеждения и воспитания);

6) методы являются средством осуществления установленной за субъектами государственного управления компетенции и полномочий;

7) методы отражают характер используемых управляющим субъектом правомочий по отношению к объекту управления; выражают юридически властные полномочия соответствующего субъекта управления;

8) содержание управляющего воздействия в каждом конкретном случае зависит от специфики объекта управления, в отношении которого могут применяться методы управления (например, физическое лицо или организация; форма собственности; наличие вертикальной подчиненности);

9) как и всякое управленческое воздействие, методы управления обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют организующий характер и упорядочивают происходящие в системе управления процессы;

10) нормотворческие и индивидуально-распорядительные полномочия реализуются субъектами государственно-властного управленческого воздействия, т. е. в некоторых случаях необходимо приложить усилия для разработки и принятия нормативного правового акта управления, действующего для неограниченного круга лиц, в других случаях применяется индивидуальное воздействие на конкретного субъекта;

11) методы управления динамичны, т. е. они приносят в управленческую действительность процессуальные начала, способствуют реальному движению в системе управления, выполнению необходимых функций и полномочий;

12) существует установленный законодательством порядок применения методов управления;

13) существуют организационно-правовые формы применения методов управления или правовые формы их выражения. Они напрямую зависят от форм, используемых в процессе управления, т. е. методы управления могут содержаться в формах управления. В этом смысле форма и методы управления

неразрывно взаимосвязаны. Например, метод административного принуждения реализуется в форме издания индивидуального акта (постановления соответствующего юрисдикционного органа) о наложении на конкретное лицо меры административного взыскания (штрафа, административного ареста и т. д.). Методы управления могут выражаться и в форме административного нормотворчества в тех случаях, когда для обеспечения управляющего воздействия необходимо разработать и принять определенный нормативный правовой акт. Инициирование принятия такого правового акта и есть практическая реализация метода управления;

14) метод управления имеет специфический характер управляющего воздействия на объекты; он может оказывать *прямое* воздействие (например, применение физической силы к правонарушителю или мер дисциплинарного воздействия к должностному лицу) или *косвенное* воздействие (например, реализация на практике предусмотренных законами ограничений для государственных служащих, или, наоборот, применение мер поощрения, принятие решения о размещении государственного заказа, заключение государственного контракта, разработка государственной программы стимулирования развития конкретных отраслей промышленности и производства);

15) в методе управления содержится индивидуальное (применяемое должностным лицом единолично) или коллегиальное воздействие на объект управления (применяемое воздействие — результат коллегиального обсуждения и осуществления);

16) существуют временные пределы применения метода управления. Управленческое воздействие может быть кратковременным (единовременным, одномоментным), т. е. когда необходимо окончательное решение управленческого дела, вопроса или спора с помощью использования метода управления. Вместе с тем метод управления для достижения определенной цели или задачи может применяться в течение длительного времени (в данном случае может применяться один и тот же или несколько методов управления в совокупности).

Важнейшими среди указанных методов являются административно-правовые, т. е. такие, реализация которых сопровождается осуществлением государственных юридических властных полномочий органов государственного управления и их должностных лиц.

В настоящее время в системе государственного управления в области экономики оформляются и приобретают необходимое юридическое содержание методы общего регулирования, или *методы административно-правового регулирования*, которые содержат мощный и эффективный потенциал управляющего воздействия на экономические отношения. Это, например, государственный контроль в различных отраслях и сферах экономики; оказание финансовой бюджетной поддержки некоторым отраслям промышленности; обеспечение эффективного управления казенными предприятиями; антимонопольное регулирование; проведение приватизационных мероприятий; выдача лицензий, позволяющая определенным субъектам заниматься той или иной деятельностью. Эти и другие административно-правовые методы имеют целью защищать публичные интересы, усиливать роль государства в осуществлении мероприятий, направленных на обеспечение правового порядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, поддерживать дисциплину в области государственного управления.

§ 2. Виды методов осуществления управленческих действий

В административно-правовой учебной литературе традиционно рассматриваются два универсальных метода управляющего воздействия в системе государственного управления: *убеждение* и *принуждение*. На практике эти методы имеют множество различных проявлений.

К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных и других мер морального значения. Поощрение, например, способствует обеспечению законности и дисциплины как в системе государственного управления, так и во взаимоотношениях исполнительной власти с гражданами, юридическими лицами, различными субъектами правовых отношений.

Достижение целей и задач управления может обеспечиваться с помощью мер принудительного характера. В этом случае объекты управления вынуждены действовать в порядке, установленном нормативными правовыми актами. В случае если поведение лиц не соответствует требованиям этих правовых актов, государство, его органы и должностные лица имеют право применять меры принуждающего характера. Иногда эти меры бывают превентивными, т. е. обеспечивающими правовой порядок, общественный порядок, установленный режим осуществ-

вления действий. В некоторых случаях меры принуждения направлены на наказание лиц, совершивших правонарушение (проступок). Это могут быть меры административного, дисциплинарного, уголовного и материального характера. В некоторых случаях меры принуждения направлены на пресечение неправомерного поведения лиц, а также восстановление законного порядка в системе различных общественных отношений.

Методы управления бывают *прямыми (административными)* и *регулирующими (экономическими)*. Последние в литературе называются методами косвенного управления.

Прямые методы характеризуются односторонностью государственно-властного воздействия субъекта управления на объекты (граждан, юридических лиц, государственных и муниципальных служащих). Лицо, осуществляющее управление, принимает властные, влекущие юридические последствия правовые акты управления, которые обязательны для исполнения соответствующими лицами. Неисполнение постановления, приказа, распоряжения является нарушением дисциплины и может повлечь за собой применение к виновному установленных законом мер принуждения. Сама идеология государственного управления требует наличия в арсенале методов управления подобных методов прямого властвующего (административного) воздействия. В широком смысле административные методы обеспечивают единство исполнительной власти, дисциплину и порядок во взаимоотношениях различных субъектов и институтов государственного управления, законность функционирования органов исполнительной власти.

Административные методы воздействуют на сознание, волю и поведение лиц, которым адресованы данные методы. При их реализации не происходит прямого экономического влияния на субъектов права; материально-имущественные последствия их применения либо отсутствуют вообще, либо незначительны. При использовании прямых методов управления объекты управления лишены возможности осуществлять управление по своему усмотрению; они обязаны выполнить полученное предписание в рамках установленных административных процедур. Большое значение в этом случае приобретают положения не только законов, но и иных нормативных правовых актов, содержащих предписания, порядок их выполнения, а также контрольно-надзорные средства и инструменты.

Полноценное достижение целей и задач государственного управления невозможно без использования методов прямого

административного воздействия на субъекты права. *Прямое воздействие* — это издание приказа, распоряжения, исходящего от вышестоящего должностного лица или от управляющего субъекта, имеющего соответствующие полномочия. Внеэкономический характер административных методов обусловлен отсутствием воздействия на материальные интересы управляемых, т. е. последние обязаны подчиняться соответствующим распоряжениям и указаниям субъекта государственного управления, не рассчитывая на получение материальной выгоды или материального поощрения. Должное поведение достигается добровольным соблюдением соответствующих положений, распоряжений и указаний, т. е. главное воздействие здесь — моральное. При этом субъекты, обязанные подчиняться распоряжениям управляющего лица, обладают соответствующим правовым статусом, который и обеспечивает их должное поведение.

Прямое административное воздействие государства и его органов на экономические отношения необходимо также для обеспечения реализации государством своей экономической функции. Основные проявления прямого административного воздействия государства в области экономики следующие: монопольное государственное осуществление отдельных видов экономической деятельности (например, таможенная деятельность); государственное управление и централизованное регулирование хозяйственной деятельности казенных предприятий; управление объектами государственной собственности; осуществление государственного контроля в экономической сфере; регистрационные, разрешительные и лицензионные мероприятия и т. д.¹ К методам прямого административного воздействия относится также устанавливаемое государственными органами для различных организаций и предприятий декларирование производства, лицензирование хозяйственной деятельности, квотирование.

Административные методы можно классифицировать по различным основаниям:

1) в зависимости от формы выражения административные методы управления могут быть *правовыми* (содержатся в нормативных правовых актах и имеют свое правовое содержание) и

¹ См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений: Институты административного права (третьи Лазаревские чтения) // Государство и право. 1999. № 10. С. 15.

организационными (характеризуются осуществлением субъектом управления определенных организационно-управленческих действий);

2) на основе административно-правовых признаков выделяются *нормативные* (применяются в целях принятия нормативных правовых актов) и *индивидуальные* (применяются в целях принятия индивидуального административного акта) методы управления;

3) по степени управляющего воздействия на объекты управления различают *императивные, уполномочивающие и поощрительно-рекомендательные методы* управления. Императивные методы содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные предписания, обязывающие к совершению необходимых действий или соответствующего должностного поведения. Уполномочивающие методы разрешают совершать определенные действия либо принимать соответствующие акты управления. Поощрительно-рекомендательные методы содержат поощрения или рекомендации по осуществлению определенных действий, соответствующего поведения.

Методы регулирующего (непрямого) управления в литературе называются также *экономическими методами*. Их применение обеспечивает удовлетворение экономических или материальных интересов объектов управления при достижении их должного поведения. Управляющий субъект создает благоприятные условия для достижения целей и задач управления путем воздействия на индивидуальные интересы управляемых субъектов. Материальное (или экономическое) стимулирование является движущей силой, обеспечивающей соблюдение управляемыми объектами установленных правил и положений в своей деятельности. Таким образом достигаются цели управления в развитии как внутриаппаратных (например, материальное поощрение служащих в органах государственного управления; обеспечение действия для должностных лиц установленных в законе материальных и имущественных льгот), так и экономических отношений (например, стимулирование внедрения в экономику разумных нововведений, поддержка некоторых отраслей экономики в конкретном регионе страны, предоставление налоговых льгот).

Эффективное управляющее воздействие на управляемых со стороны органов государственного управления достигается при применении экономических методов *косвенным путем*. Методы

регулирующего управления имеют ряд особенностей, среди которых можно выделить, например, следующие: опосредованное достижение желаемого управленческого результата путем воздействия на сознание и волю управляемых лиц; формирование управленческой реальности, обеспечивающей должное поведение управляемых субъектов через оказание воздействия на их интересы, потребности, желания; обеспечение правовой защиты в рамках административного и судебного обжалования действий или решений, нарушающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц; издание актов управления, уполномочивающих на совершение соответствующих действий и принятие управленческих решений; возможность выбора вариантов поведения лицами, которым адресованы методы осуществления управленческих действий; нормативное установление механизма стимулирования.

Экономические методы публичного управления так же, как и административные, должны применяться только на основании нормативных положений. Стимулирующее воздействие этих методов управления должно проявляться в системе публичного управления с высокой степенью очевидности, значимости и эффективности. Только тогда административная система, имеющая государственно-властную управленческую природу и базирующаяся в основном на административных командах, понимаемых в демократическом смысле, обеспечивает должный уровень управляемости государством и обществом. Среди необходимых элементов так называемого косвенного государственного регулирования рыночной экономики учеными выделяются следующие: государственная информация и прогнозы; государственные программы, контракты и заказы; регулирование динамики цен, доходов, занятости, профессиональной подготовки; налоговая и амортизационная политика¹.

Административные и экономические методы, имея различное назначение и содержание, на практике, как правило, взаимосвязаны и обладают общими чертами: 1) управленческое содержание; 2) субъекты применения; 3) объекты управляющего воздействия; 4) необходимость достижения целей и решения задач управления; 5) форма осуществления управляющего воздействия (принятие административного акта или правового ак-

¹ См.: Ноздрачёв А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений: Институты административного права (третьи Лазаревские чтения). С. 15.

та управления). Вместе с тем в различных отраслях и сферах государственного управления обнаруживается преобладающее использование тех или иных методов управления. Например, в сфере организации и функционирования органов государственной безопасности или органов внутренних дел преобладает применение административных методов; в области образования, науки, здравоохранения наряду с прямым административным воздействием большое значение имеют экономические методы; в области управления промышленностью также большую роль играют экономические методы, хотя не исключаются методы административного регулирующего воздействия.

Административные и экономические методы образуют соответствующие системы способов и приемов управляющего воздействия. К числу традиционно используемых методов управления относятся следующие:

- регулирование управленческой деятельности; установление соответствующих положений, действующих в системе государственного управления;

- принятие решения о необходимости внедрения в процесс управления новых управленческих технологий и инструментов;

- установление запретов, правоограничений и обязанностей в совершении тех или иных действий или принятии соответствующих решений;

- устное либо письменное распоряжение о необходимости выполнения конкретного задания;

- управление объектами государственной собственности;

- осуществление разрешительной, регистрационной деятельности и деятельности по лицензированию;

- принятие решения об образовании, реорганизации и ликвидации организаций, подведомственных соответствующим органам государственного управления;

- бюджетная финансовая поддержка отдельных отраслей, производств, предприятий;

- осуществление антимонопольной деятельности;

- установление стандартов, правового режима осуществления сертификационной деятельности, государственной статистики;

- принятие решения об удовлетворении требований субъектов публичного управления;

- принятие решения о реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти;

формирование управленческого персонала и принятие мер по обеспечению эффективности его деятельности (назначение на должность, проведение аттестации, повышение по службе, присвоение нового квалификационного разряда (классного чина), направление на повышение квалификации, освобождение от должности);

приостановление или отмена правовых актов управления;
принятие решения о необходимости заключения публично-правовых договоров (административных договоров);

размещение государственного заказа;
государственная регистрация (уставов муниципальных образований, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти);

установление процессуальных положений и процедур для осуществления регулирующей управленческой деятельности, а также для разрешения возникающих в сфере управления споров и иных управленческих дел;

осуществление контрольной и надзорной деятельности;
осуществление административной юрисдикции;
осуществление нормотворческой деятельности;
применение мер административного принуждения;
проведение поощрительных и иных стимулирующих мероприятий;
применение мер материальной ответственности.

Глава 15

Разрешительная система в Российской Федерации

§ 1. Понятие и правовая основа разрешительной системы

Разрешительная система — это урегулированная правом совокупность общественных отношений между органами исполнительной власти, с одной стороны, физическими и юридическими лицами, с другой стороны, возникающих в связи с выдачей разрешения на занятие определенной деятельностью и последующим надзором за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности. Цель разрешительной системы — обеспечение безопасности граждан, государства, общества. Дело в том, что на многие виды деятельности объявляется относительный запрет: ею могут заниматься только те, кто получил на это разрешение компетентного органа. Данная сис-

тема призвана защитить от вреда, который может быть причинен неправильным осуществлением деятельности, в отношении которой установлен относительный запрет.

Д. Н. Бахрах отмечает, что в разрешительной системе можно выделить несколько главных элементов¹. Первый элемент это наличие относительного запрета. В правовой норме устанавливается, что заниматься определенной работой можно только при наличии на это специального разрешения.

Вторым элементом разрешительной системы является деятельность по выдаче разрешений, осуществляемая органами государственной власти в отношении неподчиненных им граждан и организаций. Сейчас разрешения чаще всего называют лицензиями, но нередко используются и другие названия: «право на управление транспортным средством», «допуск к определенной работе», «разрешение на хранение оружия или на хранение и ношение оружия», «квота» и т. д. Разрешение, как правило, дается органом исполнительной власти, хотя законодательством предусмотрены и иные варианты, например, выдача определенных разрешений муниципальными организациями исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. Выдача разрешения — центральный элемент системы, поэтому она называется разрешительной.

В качестве третьего элемента разрешительной системы Д. Н. Бахрах рассматривает применение принудительных мер для пресечения нарушений правил, условий разрешенной деятельности и привлечение виновных к юридической ответственности. Например, в КоАП РФ установлен такой вид административных наказаний, как административное приостановление деятельности. Это наказание, в частности, применяется за нарушение юридическими лицами или лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, тех или иных лицензионных требований и условий.

Субъектами разрешительных правоотношений являются граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, и организации, занимающиеся (изъявившие желание заниматься) определенными видами деятельности, а также государственные органы и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит дача разрешения на возможность заниматься этой

¹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. Учебник для вузов. 3-е изд. М.: Норма, 2007. С.451, 452.

деятельностью и надзор за соблюдением законодательства при ее осуществлении.

Правовая основа разрешительной системы состоит из многих юридических актов разной юридической силы. В сфере лицензирования ведущая роль здесь принадлежит Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности». Однако данный Закон не распространяется на ряд видов лицензируемой деятельности. В связи с этим вопросы лицензирования регулируются и другими федеральными законами. Правительство РФ утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности; определяет, какие федеральные органы исполнительной власти лицензируют конкретные виды деятельности; устанавливает, какие виды деятельности вправе осуществлять органы исполнительной власти субъектов РФ.

Очевидно, что включение любой деятельности в орбиту разрешительной системы, в том числе в сферу лицензирования, означает определенное ограничение свободы осуществлять данную деятельность. Это, по нашему мнению, должно делаться только на основании федерального закона.

Помимо основных положений лицензирования в настоящей главе в качестве объектов разрешительной системы рассматриваются деятельность, связанная с оборотом оружия, а также частная детективная и охранная деятельность.

§ 2. Лицензирование отдельных видов деятельности

Лицензия — это специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Под *лицензированием* понимаются мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий (в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий), возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании.

Лицензиатом является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление конкретного вида деятельности, а *лицензирующими органами* — федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие лицензирование.

Лицензионные требования и условия определяются в законодательстве как совокупность установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

К *лицензируемым видам деятельности* относятся те виды деятельности, на осуществление которых на территории РФ требуется получение лицензии. В соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» к таким видам деятельности относятся: разработка, производство, ремонт и испытание авиационной техники; разработка производства, ремонт, утилизация вооружения и военной техники; торговля вооружением и военной техникой; производство оружия, патронов, торговля оружием и патронами к оружию; производство, хранение и применение взрывчатых материалов промышленного назначения; геодезическая и картографическая деятельность; производство лекарственных средств; производство и обслуживание медицинской техники; деятельность, связанная с оборотом наркотических средств и психотропных веществ; перевозки пассажиров и грузов; аудиторская деятельность; медицинская деятельность и многое другое.

Кроме того, как уже отмечалось в предыдущем параграфе, положения данного Закона не распространяются на ряд иных видов деятельности, также подлежащих лицензированию. Это деятельность кредитных организаций; деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; в области связи и таможенного дела; нотариальная, страховая и образовательная деятельность; деятельность негосударственных пенсионных фондов и др. Вопросы лицензирования данных видов деятельности регулируются самостоятельными законами, например федеральными законами «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «Об оружии».

Вид деятельности, на осуществление которого предоставлена лицензия, может выполняться только получившим лицен-

зию юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Срок действия лицензии не может быть менее чем пять лет. Срок действия лицензии по его окончании может быть продлен по заявлению лицензиата. Более того, положениями о лицензировании конкретных видов деятельности может быть предусмотрено бессрочное действие лицензии.

Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий сорока пяти дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов. Указанное решение оформляется соответствующим актом лицензирующего органа. Более короткие сроки принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии могут устанавливаться положениями о лицензировании конкретных видов деятельности. Кроме того, в отношении отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в целях защиты имущественных прав и законных интересов граждан, может применяться упрощенный порядок лицензирования. В любом случае лицензирующий орган обязан уведомить соискателя лицензии о принятии решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии.

Основанием отказа в предоставлении лицензии является: наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации; несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

Соискатель лицензии имеет право обжаловать отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензии или его бездействие.

Приостановление действия лицензии осуществляется лицензирующим органом в случае привлечения лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий к административной ответственности. В случае вынесения судьей решения об административном приостановлении деятельности лицензиата лицензирующий орган в течение одних суток со дня вступления данного решения в законную силу приостанавливает действие лицензии на срок административного приостановления деятельности лицензиата. Лицензиат обязан уведомить в письменной форме лицензирующий орган об устранении им нарушения лицензионных требований и условий, повлекшего административное приостановление деятельности лицензиата. Дей-

ствие лицензии возобновляется лицензирующим органом со дня, следующего за днем истечения срока административного приостановления деятельности лицензиата (или со дня, следующего за днем досрочного прекращения исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности лицензиата). Срок действия лицензии на время приостановления ее действия не продлевается.

В случае, если в установленный судьей срок лицензиат не устранил нарушение лицензионных требований и условий, повлекшее административное приостановление деятельности лицензиата, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Лицензия аннулируется решением суда.

Согласно Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определенные особенности присущи лицензированию деятельности высших образовательных учреждений. Лицензия на ведение образовательной деятельности по программам высшего и послевузовского профессионального образования выдается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки). Лицензия выдается на основании заключения экспертной комиссии, которая формируется с участием представителей органов исполнительной власти, органа местного самоуправления, на территории которого расположено высшее учебное заведение, представителей образовательных учреждений, научных организаций, а также специально подготовленных экспертов.

Предметом и содержанием экспертизы является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса в высшем учебном заведении установленным требованиям к обеспеченности вуза учебной площадью, санитарным и гигиеническим нормам, требованиям к охране здоровья обучающихся и работников, оборудованию учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательному цензу педагогических работников и укомплектованности штатов.

Лицензии высшим учебным заведениям независимо от их организационно-правовых форм могут быть выданы только при наличии у них на правах собственности, оперативного управления, безвозмездного пользования или аренды необходимой учебно-материальной базы.

§ 3. Оборот оружия

Оружие — это устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов. Оружие подразделяется на:

- 1) огнестрельное — предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда;
- 2) холодное — предназначенное для поражения цели при помощи мускульной силы человека при непосредственном контакте с объектом поражения;
- 3) метательное — предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение при помощи мускульной силы человека или механического устройства;
- 4) пневматическое — предназначенное для поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии сжатого, сжиженного или отвержденного газа;
- 5) газовое — предназначенное для временного поражения живой цели путем применения слезоточивых или раздражающих веществ;
- 6) сигнальное — конструктивно предназначенное только для подачи световых, дымовых или звуковых сигналов.

Оружие классифицируется также в зависимости от целей его использования и основных характеристик на гражданское, служебное, боевое ручное стрелковое и холодное.

К гражданскому оружию относится оружие: предназначенное для использования гражданами РФ в целях самообороны (в том числе газовое оружие и электрошоковые устройства); предназначенное для занятий спортом и охоты; сигнальное оружие; холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с казачьей формой, а также с национальными костюмами народов Российской Федерации.

К служебному оружию относится оружие, предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством разрешено ношение, хранение и применение этого оружия для исполнения возложенных на них обязанностей по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции. Организации, на которые воз-

ложены функции, связанные с применением служебного оружия, являются юридическими лицами с особыми уставными задачами.

К боевому ручному стрелковому и холодному оружию относится оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач, принятое на вооружение Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы судебных приставов и других государственных военизированных организаций.

Под *оборотом оружия* понимается его производство, продажа, приобретение, коллекционирование, экспонирование, хранение, ношение, перевозка, использование, ввоз на территорию РФ и вывоз его из Российской Федерации. Оборот оружия регулируется Федеральным законом «Об оружии». В соответствии с этим Законом производство оружия, торговля им, коллекционирование и экспонирование подлежат лицензированию.

Приобретение оружия на территории РФ также подлежит лицензированию (за исключением приобретения оружия и патронов к нему государственными военизированными организациями). Соответствующие лицензии выдаются органами внутренних дел. Срок действия лицензии на приобретение оружия и патронов к нему — шесть месяцев со дня выдачи лицензии. Основаниями для отказа в выдаче лицензии являются:

- непредставление заявителем необходимых сведений либо представление им неверных сведений;
- невозможность обеспечения учета и сохранности оружия либо необеспечение этих условий;
- другие предусмотренные Федеральным законом «Об оружии» основания.

В случае отказа в выдаче лицензии органы внутренних дел обязаны в письменной форме проинформировать заявителя с указанием причин отказа. Отказ в выдаче лицензии может быть обжалован в судебном порядке.

Право на приобретение оружия на территории Российской Федерации имеют:

- государственные военизированные организации;

юридические лица с особыми уставными задачами;
юридические лица, занимающиеся производством оружия или торговлей им;
юридические и физические лица, занимающиеся коллекционированием или экспонированием оружия;
спортивные организации и организации, ведущие охотничье хозяйство;
образовательные учреждения;
граждане.

Государственные военизированные организации имеют право приобретать боевое ручное стрелковое и иное оружие.

Юридические лица с особыми уставными задачами могут приобретать гражданское и служебное оружие после получения соответствующей лицензии в органах внутренних дел. Приобретенное оружие подлежит регистрации в органах внутренних дел в двухнедельный срок со дня его приобретения. При регистрации оружия юридическим лицам с особыми уставными задачами выдается разрешение на хранение и использование этого оружия сроком на три года. Продление данного срока осуществляется в порядке, предусмотренном для получения лицензии на приобретение оружия. Разрешаются приобретение и использование охотничьего огнестрельного оружия в качестве служебного организациям, которые осуществляют функции охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания.

Выдача оружия работникам юридических лиц с особыми уставными задачами осуществляется по решению их руководителей после прохождения этими работниками соответствующей подготовки и при отсутствии у них оснований, препятствующих получению лицензии на приобретение гражданского оружия. Указанные работники обязаны проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия, и иметь разрешение органов внутренних дел на хранение и ношение служебного оружия.

Право на приобретение оружия самообороны, спортивного и охотничьего оружия, сигнального оружия и холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста, после получения лицензии на приобретение конкретного вида оружия в органах внутренних дел по месту жительства. Возраст,

по достижении которого граждане могут получить разрешения на хранение или хранение и ношение охотничьего огнестрельного гладкоствольного оружия, может быть снижен не более чем на два года законодательными органами субъектов РФ.

Газовые пистолеты и револьверы, сигнальное оружие и холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, граждане имеют право приобретать на основании лицензии с последующей их регистрацией в двухнедельный срок в органах внутренних дел по месту жительства. Лицензия выдается органом внутренних дел по месту жительства гражданина и одновременно является разрешением на хранение и ношение оружия. Срок действия лицензии пять лет; он может быть продлен в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оружии». Механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковые устройства и искровые разрядники регистрации не подлежат, граждане имеют право приобретать их без получения лицензии.

Спортивное и охотничье огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие и охотничье пневматическое оружие могут приобретать граждане, которые имеют охотничьи билеты или членские охотничьи билеты. Охотничье огнестрельное оружие с нарезным стволом вправе приобретать граждане, которым в установленном порядке предоставлено право на охоту, при условии, что они занимаются профессиональной деятельностью, связанной с охотой, либо имеют в собственности охотничье огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие не менее пяти лет. При этом право на приобретение данного оружия граждане имеют при условии, что они не совершили правонарушений, связанных с нарушением правил охоты, производства оружия, торговли оружием, продажи, передачи, приобретения, коллекционирования или экспонирования, учета, хранения, ношения, перевозки, транспортирования и применения оружия. Общее количество приобретенного гражданином охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом не должно превышать пять единиц, огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия — пять единиц, за исключением случаев, когда перечисленные виды оружия являются объектом коллекционирования.

Охотничье холодное клинковое оружие вправе приобретать граждане, имеющие разрешение органов внутренних дел на хранение и ношение охотничьего огнестрельного оружия. Охотничье холодное клинковое оружие регистрируется торговым предприятием при продаже этого оружия в документе, удостоверяющем право на охоту.

Приобретенные гражданином огнестрельное длинноствольное оружие, а также охотничье пневматическое оружие подлежат регистрации в органе внутренних дел по месту жительства в двухнедельный срок со дня его приобретения. При регистрации огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны гражданину выдается разрешение на его хранение, а при регистрации охотничьего огнестрельного и пневматического оружия, а также спортивного или охотничьего гладкоствольного длинноствольного оружия — разрешение на его хранение и ношение сроком на пять лет. Продление срока действия разрешения осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оружии».

Лица, впервые приобретающие огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие самообороны, огнестрельное бесствольное оружие самообороны, газовые пистолеты и револьверы, сигнальное оружие (за исключением лиц, имеющих разрешения на хранение или хранение и ношение оружия), обязаны пройти проверку знания правил безопасного обращения с оружием. Лица, впервые приобретающие спортивное огнестрельное гладкоствольное оружие и охотничье оружие, также должны пройти проверку знания правил безопасного обращения с оружием.

Лицензия на приобретение оружия не выдается гражданам:

- не достигшим установленного возраста;
- не представившим медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к владению оружием;
- имеющим судимость за совершение умышленного преступления;
- отбывающим наказание за совершенное преступление;
- совершившим повторно в течение года административное правонарушение, посягающее на общественный порядок или установленный порядок управления;
- не имеющим постоянного места жительства;

не представившим в органы внутренних дел документы, подтверждающие прохождение проверки знания правил безопасного обращения с оружием, и другие необходимые документы.

Хранение гражданского и служебного оружия и патронов к нему разрешается юридическим лицам и гражданам, получившим в органах внутренних дел разрешения на хранение или хранение и ношение оружия. Юридическим лицам и гражданам запрещаются хранение и использование найденного ими или переданного им огнестрельного оружия, собственниками которого они не являются. Такое оружие подлежит немедленной сдаче в органы внутренних дел.

Гражданское и служебное оружие должно храниться в условиях, обеспечивающих его сохранность, безопасность хранения и исключающих доступ к нему посторонних лиц.

Граждане могут применять имеющееся у них оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Применению оружия должно предшествовать четко выраженное предупреждение об этом лица, против которого применяется оружие, за исключением случаев, когда промедление в применении оружия создает непосредственную опасность для жизни людей или может повлечь за собой иные тяжкие последствия. При этом применение оружия в состоянии необходимой обороны не должно причинить вред третьим лицам.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения. О каждом случае применения оружия, повлекшем причинение вреда здоровью человека, владелец оружия обязан незамедлительно (в исключительных случаях не позднее суток) сообщить в орган внутренних дел по месту применения оружия. Лицам, владеющим оружием, запрещается иметь его при себе (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма) во время участия в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях или иных массовых акциях.

Лицензии на приобретение, а также разрешения на хранение или хранение и ношение оружия аннулируются органами, выдавшими эти лицензии или разрешения, в случаях:

добровольного отказа от названных лицензий или разрешений, либо ликвидации юридического лица, либо смерти собственника оружия;

систематического (не менее двух раз в течение года) нарушения либо неисполнения юридическими лицами или гражданами требований, предъявляемых к обороту оружия;

возникновения обстоятельств, исключающих возможность получения лицензий или разрешений;

конструктивной переделки владельцем гражданского или служебного оружия и патронов к нему, повлекшей изменение баллистических и других технических характеристик указанных оружия и патронов к нему.

Принятию решения об аннулировании лицензий или разрешений должно предшествовать предварительное письменное предупреждение владельца лицензии или разрешения органом, выдавшим эти лицензию или разрешение. В предупреждении указывается, какие именно правовые нормы и правила нарушены либо не исполнены, и назначается срок для устранения допущенных нарушений. Решение об аннулировании лицензии или разрешения может быть обжаловано в судебном порядке.

В случае аннулирования лицензий или разрешений повторное обращение за их получением возможно для юридических лиц по истечении трех лет со дня их аннулирования, а для граждан — по истечении пяти лет со дня их аннулирования.

§ 4. Осуществление частной детективной и охранной деятельности

Под *частной детективной и охранной деятельностью* понимается 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 своих клиентов. 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 какие-либо оперативно-розыскные действия, отнесенные законодательством к компетенции органов дознания. Частная детективная и охранная деятельность

регулируется Федеральным законом «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Частная детективная и охранная деятельность направлена на сыск и охрану.

В целях сыска субъектам, осуществляющим эту деятельность, разрешается:

собирать сведения по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;

изучать рынок, собирать информацию для деловых переговоров, выявлять некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;

устанавливать обстоятельства неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну;

выяснять биографические и другие характеризующие личность данные об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов;

осуществлять поиск без вести пропавших граждан;

осуществлять поиск утраченного гражданами или организациями имущества;

собирать сведения по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса. При этом частный детектив обязан в течение суток с момента заключения с клиентом контракта на сбор таких сведений письменно уведомить о контракте лицо, производящее дознание, следователя или суд, в чьем производстве находится уголовное дело.

В целях охраны субъекты, осуществляющие частную детективную и охранную деятельность:

защищают жизнь и здоровье граждан;

охраняют имущество (в том числе при его транспортировке);

проектируют, монтируют и обслуживают при эксплуатации средства охранно-пожарной сигнализации;

консультируют клиентов по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

обеспечивают порядок в местах проведения массовых мероприятий.

Предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе.

Частным детективом признается гражданин, получивший лицензию на частную сыскную деятельность и выполняющий соответствующие услуги. При этом сыскная деятельность должна быть основным видом занятости частного детектива. В ходе такой деятельности допускаются: 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. Частные детективы могут использовать: видео- и аудиозаписи, кино- и фотосъемки, технические и иные средства, не причиняющие вред жизни и здоровью граждан и окружающей среде, а также средства оперативной радио- и телефонной связи.

Выдача лицензий на частную сыскную деятельность на определенной территории РФ производится органом внутренних дел этой территории. Гражданин, претендующий на получение лицензии на работу в качестве частного детектива, обязан предоставить: документы, подтверждающие наличие юридического образования или прохождение специальной подготовки, либо стаж работы в оперативных или следственных подразделениях не менее трех лет; другие необходимые документы, в том числе медицинскую справку о состоянии здоровья. Органы внутренних дел вправе устанавливать достоверность сведений, изложенных в представленных документах, проводить собеседование с гражданином, претендующим на ее получение. Гражданину, получившему лицензию на работу в качестве частного детектива, выдается соответствующий документ, удостоверяющий его личность.

Лицензия не выдается:

- гражданам, не достигшим 21 года;
- гражданам, состоящим на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании;
- гражданам, имеющим судимость за совершение умышленного преступления;
- гражданам, которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке);
- гражданам, уволенным с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим их основаниям;

бывшим работникам правоохранительных органов, осуществлявшим контроль за частной детективной и охранной деятельностью, если со дня их увольнения не прошел год;

гражданам, не представившим необходимые документы.

В случае отказа в выдаче лицензии орган внутренних дел обязан письменно информировать об этом гражданина, направившего заявление, с указанием мотивов отказа. Решение об отказе в выдаче лицензии может быть обжаловано в вышестоящий орган внутренних дел или суд.

Частным детективам запрещается скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся или совершенных преступлений; выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов. Они не могут собирать сведения, связанные с личной жизнью, политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц; осуществлять видео- и аудиозапись, фото- и киносъемку в служебных или иных помещениях без письменного согласия на то соответствующих должностных либо частных лиц. Частные детективы не вправе также прибегать к действиям, посягающим на права и свободы граждан; совершать действия, ставящие под угрозу жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан; фальсифицировать материалы или вводить в заблуждение клиента; разглашать собранную информацию, использовать ее вопреки интересам своего клиента или в интересах третьих лиц. Запрещено передавать лицензию на частную сыскную деятельность для использования другими лицами. Проведение сыскных действий, нарушающих тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений либо связанных с нарушением гарантий неприкосновенности личности или жилища, влечет установленную законом ответственность.

Частные детективы и частные детективные предприятия могут создавать объединения, которые вправе открывать свои филиалы в других регионах Российской Федерации. Обязательным требованием для руководителей таких предприятий и объединений является наличие высшего юридического образования и лицензий на частную сыскную деятельность.

Предприятие, занимающееся оказанием охранных услуг, также обязано иметь соответствующую лицензию, которая выдается органами внутренних дел. Обязательным требованием к руководителю такого предприятия является наличие высшего образования. Охранным предприятиям разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества, а также испол-

зовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи. Однако они не могут использоваться в работе методы сыска.

Лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемое имущество, может быть задержано охранником на месте правонарушения и должно быть незамедлительно передано в орган внутренних дел.

Частный охранник работает по трудовому договору с охранной организацией. При этом он должен иметь удостоверение частного охранника, выданного органами внутренних дел.

Не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица:

- не являющиеся гражданами РФ;
- не достигшие 18 лет;
- признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными;
- имеющие заболевания, которые препятствуют исполнению ими обязанностей частного охранника;
- имеющие судимость за совершение умышленного преступления;

которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом порядке).

Частным охранним предприятиям и предприятиям, объединениям частных детективов для осуществления охранно-сыскной деятельности разрешается создавать на договорной основе ассоциации с сохранением своей самостоятельности и прав юридических лиц.

В ходе осуществления частной детективной деятельности разрешается применять специальные средства, а при осуществлении частной охранной деятельности — специальные средства и огнестрельное оружие в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

В соответствии с этим Законом охранники имеют право применять огнестрельное оружие для: отражения нападения, когда их собственная жизнь подвергается непосредственной опасности; отражения группового или вооруженного нападения на охраняемое имущество; предупреждения выстрелом в воздух о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи. Запрещается применять огнестрельное оружие

в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен охраннику (кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни охранника или охраняемому имуществу), а также при значительном скоплении людей, когда от применения оружия могут пострадать посторонние лица. О каждом случае применения огнестрельного оружия охранник обязан незамедлительно информировать орган внутренних дел по месту применения оружия.

Частные детективы и охранники, обладающие лицензией, обязаны проходить периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением специальных средств и огнестрельного оружия.

Глава 16 Административный надзор

§ 1. Надзор в деятельности органов исполнительной власти

Рассматривая надзорные полномочия органов исполнительной власти, необходимо разобраться в сущности *надзора* и его отличии от *контроля*. Эти термины используются в научной литературе, законодательных и иных нормативных правовых актах и в качестве самостоятельных понятий, и в качестве синонимов.

Например, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции по контролю и надзору не разграничиваются. Их идентичность фактически установлена и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», что видно не только из названия Закона, но и из содержащегося в нем определения. Согласно указанному Закону под государственным контролем (надзором) понимается проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами либо принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

В то же время, в КоАП РФ законодатель говорит либо об органах, осуществляющих надзор, либо об органах, осуществляющих функции по контролю и надзору, не отождествляя данные понятия. Подобных противоречий в законодательстве можно найти немало.

В научной литературе также нет достаточной ясности по этому вопросу. Одни ученые считают, что надзор есть разновидность контроля, другие выделяют надзорную деятельность как самостоятельную, третьи вообще не разделяют контроль с надзором, рассматривая их как идентичные. Среди тех, кто поддерживает первую точку зрения, следует назвать таких виднейших ученых-административистов, как Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов, Н. Г. Салищева, М. С. Студеникина и др.

Например, по мнению Ю. М. Козлова надзор представляет собой разновидность контроля и должен рассматриваться в качестве специфического элемента системы государственных средств обеспечения законности¹; это деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, постановлениями правительства, ведомственными актами и инструкциями самих инспекций². Основное отличие надзора от контроля, как полагает ученый, заключается в том, что надзорные полномочия присущи специальным органам, наделенным специфической компетенцией, которая реализуется в одностороннем юридически-властном порядке в отношении третьих лиц, т. е. лиц, не находящихся в организационном подчинении надзорным органам³. Таким образом, деятельность надзорных органов всегда имеет надведомственный характер.

Аналогичной точки зрения придерживается М. С. Студеникина, согласно которой административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет собой форму активного наблюдения, сопровождающегося применением в необходимых случаях мер административно-властного характера. В качестве основных отличий контроля и надзора М. С. Студеникина указывает специфику методов и правовых форм воздействия. Для контроля характерно то, что он не огра-

¹ См.: Козлов Ю. М. Административное право. М., 2005. С. 364.

² См.: Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968. С. 289.

³ См.: Козлов Ю. М. Административное право. С. 364.

ничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением общеобязательных правил поведения — законов и других нормативных актов. Органы контроля интересуются не только тем, нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия. В связи с этим надзор можно определить как своего рода суженный контроль. Специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта¹.

Д. Н. Бахрах также пишет, что в зависимости от объема контроля следует различать собственно контроль, в процессе осуществления которого определяется законность и целесообразность деятельности проверяемых объектов, и надзор, который ограничивается только проверкой законности. Поэтому надзор — это суженный контроль². Такой же точки зрения придерживается Н. Г. Салищева, по мнению которой надзор есть специфическая форма надведомственного контроля и метод деятельности органов внешнего государственного контроля³.

Мы присоединяемся к приведенным выше суждениям, поддерживая концепцию, рассматривающую надзор как специфическую разновидность контроля. Контроль необходим государственным органам как канал обратной связи, по которому им поступает информация о поведении объектов управления. Информация, собираемая в результате контроля, в большинстве случаев не нацелена на выявление нарушений закона, в частности административных правонарушений. Контроль нужен для обнаружения и пресечения иных нежелательных проявлений в деятельности проверяемых объектов, например, неэффективного использования предоставленных ему полномочий, отклонения от существующих программ и планов работы, совершения дисциплинарных проступков и др. Контроль нередко нужен, чтобы увидеть нарушения не буквы закона, а духа закона.

¹ См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 17—20; Она же. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 13.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2000. С. 609.

³ См.: Государственный и общественный контроль в СССР / Под ред. В. И. Туровцева. М., 1970. С. 180.

Но контрольная информация зачастую нужна субъектам управления совсем не для выявления тех или иных нарушений, а для проверки работоспособности принятых управленческих решений, их соответствия объективным условиям и потребностям системы управления. Поскольку информативность контроля в этом смысле высока, он является общей функцией государственного управления, присущей всем государственным органам. В частности, благодаря контролю за поведением объекта, деятельность которого регулируется нормами принятого правового акта, можно дать оценку качества данного акта, судить о работоспособности его норм, возможности с их помощью осуществлять эффективное управление теми или иными процессами. В связи с этим объем контрольной информации, необходимой государственным органам для обеспечения эффективного регулирования соответствующей деятельности, должен быть, как правило, значительным, а ее спектр — широким.

Поскольку информация, получаемая в процессе осуществления надзора, сводится лишь к сведениям о нарушениях законодательства, естественно, что ее спектр уже, чем объем информации, получаемой при контроле. В связи с этим понятно, почему надзор называют суженным контролем.

Надзор в отличие от контроля не является функцией государственного управления. Его информационная природа иная, чем контроля. Во многом это объясняется тем, что государственные органы, наделенные надзорными полномочиями, в ряде случаев в зависимости от результатов надзора осуществляют юрисдикционную деятельность.

Систему исполнительной власти можно рассматривать как модель всей системы государственной власти, так как исполнительная власть фактически осуществляет все функции, присущие государственной власти. К. С. Бельский отмечает, что поскольку исполнительная власть для эффективного осуществления ее основных функций нуждается в наличии полномочий, позволяющих также заниматься правовым регулированием и юрисдикцией, она «более всего копирует государство в целом и осуществляет те же функции, но на своем уровне: «законодательствует» — занимается правотворчеством, применяет право, «судит» — осуществляет юрисдикцию»¹.

¹ Бельский К. С. Феноменология административного права. С. 36.

Как система государственной власти не может оптимально функционировать без судебной власти, так и система исполнительной власти не может функционировать без осуществления надзорных полномочий. Более того, развитие рыночных отношений требует усиления государственных надзорных полномочий и соответствующей административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти.

И теоретические исследования, и практика взаимоотношений хозяйствующих субъектов с надзорными органами показывают, что при реализации рыночных отношений роль последних усиливается, но не как институтов, обеспечивающих возможность осуществления административных тенденций в управлении, а как инстанций, способствующих регулированию правоотношений между звеньями хозяйственного механизма за счет точного и неукоснительного соблюдения ими законов и иных нормативных актов. Реализация надзорных полномочий органов исполнительной власти — один из действенных рычагов государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

Осуществление государственными органами надзорных полномочий, особенно если за этим следует применение мер административного наказания, является ограничением прав и свобод человека и гражданина, что в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допустимо лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, здоровья, нравственности, законных интересов других лиц. При этом действует непреложное конституционное положение: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Следовательно, виды надзора, его субъекты и объекты, условия осуществления надзорных полномочий, периодичность надзора и др. должны определяться федеральными законами, а тактика осуществления — соответствующими регламентами.

В связи с этим надзорными полномочиями наделены далеко не все органы исполнительной власти, а лишь некоторые из них, чья деятельность связана с обеспечением различных видов безопасности, здоровья граждан, защиты интересов государства, юридических и физических лиц, выявлением и пресечением соответствующих правонарушений. К ним, в частности, относятся: органы, осуществляющие государственный санитарно-

эпидемиологический надзор; Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России; Государственная противопожарная служба МЧС России и др.

§ 2. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор

Санитарные правила и гигиенические нормативы устанавливают критерии безопасности и безвредности для человека факторов среды его обитания и требования к обеспечению благоприятных условий его жизнедеятельности. Они направлены на предупреждение распространения и ликвидацию инфекционных, иных массовых заболеваний (отравлений). Санитарные правила являются общеобязательными, их должны соблюдать все организации и граждане.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляют органы и учреждения, представляющие собой единую федеральную централизованную систему. Система государственного санитарно-эпидемиологического надзора включает в себя: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации; территориальные органы, выполняющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор в субъектах РФ, муниципальных образованиях и на транспорте; специальные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти; различные учреждения, осуществляющие деятельность в целях обеспечения государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), находящаяся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Организацию государственного санитарно-эпидемиологического надзора осуществляют руководитель Роспотребнадзора — Главный государственный санитарный врач РФ; руководители его территориальных органов — главные государственные санитарные врачи по субъектам РФ, городам, районам и на транспорте; а также главные государственные санитарные врачи федеральных органов исполнительной власти.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор включает в себя:

1) контроль за выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

2) санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

3) меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдачу предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, их совершивших;

4) контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой;

5) проведение санитарно-эпидемиологических исследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

6) разработку предложений о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

7) 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.

В соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322, должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, при исполнении своих служебных обязанностей и по предъявлении служебного удостоверения имеют право:

получать от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц документированную информацию по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

проводить санитарно-эпидемиологические расследования;

беспрепятственно посещать территории и помещения объектов, подлежащих государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, в целях проверки соблюдения индивидуальными предпринимателями, лицами, осуществляющими управленческие функции в коммерческих или иных организациях, и должностными лицами санитарного законодательства и выполнения на указанных объектах санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

посещать с согласия граждан их жилые помещения в целях обследования их жилищных условий;

проводить отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, в целях установления соответствия транспортных средств и перевозимых ими грузов санитарным правилам;

проводить отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы;

проводить измерения факторов среды обитания в целях установления соответствия таких факторов санитарным правилам;

составлять протокол о нарушении санитарного законодательства.

При выявлении нарушения санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеют право давать гражданам и юридическим лицам предписания, обязательные для исполнения ими в установленные сроки:

об устранении выявленных нарушений санитарных правил;

о прекращении реализации не соответствующей санитарным правилам или не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

о проведении лабораторного обследования граждан, контактировавших с больными инфекционными заболеваниями, и медицинского наблюдения за такими гражданами;

о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на территориях и в помещениях, где имеются и сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний.

Главные государственные санитарные врачи и их заместители наряду с указанным правом дополнительно наделяются следующими полномочиями:

рассматривать материалы и дела о нарушениях санитарного законодательства;

предъявлять иски в суд и арбитражный суд в случае нарушения санитарного законодательства;

давать гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания;

при выявлении нарушения санитарного законодательства, которое создает угрозу возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), принимать в установленном законом порядке меры по приостановлению ряда работ и мероприятий;

при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, выносить мотивированные постановления о: госпитализации или об изоляции больных инфекционными заболеваниями; проведении обязательного медицинского осмотра граждан; временном отстранении от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний; проведении профилактических прививок гражданам и др.;

за нарушение санитарного законодательства выносить мотивированные постановления о: назначении административных наказаний; направлении в правоохранительные органы материалов о нарушении санитарного законодательства для решения вопросов о возбуждении уголовных дел;

другими полномочиями.

§ 3. Государственный надзор за безопасностью дорожного движения

Процесс автомобилизации страны наряду с огромным значением для социально-экономического развития общества имеет и отрицательные стороны. Главная из них — аварийность на автомобильном транспорте. Ежегодно в России совершается

более 200 тыс. дорожно-транспортных происшествий (ДТП), в которых погибают до 35 тыс. и получают различные увечья не менее 270—290 тыс. человек. Число ДТП, не подлежащих государственному статистическому учету (в которых нет пострадавших участников дорожного движения) в несколько раз больше. Всего за последние 10 лет в ДТП погибли 320 тыс. человек. Практически третью часть погибших в ДТП составляют люди наиболее активного трудоспособного возраста (26—40 лет). Около 20% пострадавших стали инвалидами.

По сравнению с европейскими странами аварийность в Российской Федерации характеризуется одним из самых высоких уровней риска гибели, а также высокой тяжестью последствий. Относительный показатель числа людей, пострадавших в ДТП, на 10 тыс. транспортных средств в России в 3—5 раз выше, чем в европейских странах; относительный показатель количества погибших лиц на 100 тыс. населения, в 1,7—2 раза больше, чем в странах развитой автомобилизации; тяжесть последствий ДТП в среднем в 5—6 раз выше. Число погибших в ДТП на 10 тыс. попавших в аварию автомобилей у нас в 10 раз выше, чем в европейских странах, и в 3 раза выше, чем, например, в Южной Корее. Из каждых 100 пострадавших в ДТП людей в России погибает 15, тогда как в США и Германии — 2, в Италии и Швейцарии — 3.

Дорожно-транспортная аварийность наносит экономике России колоссальный ущерб. Только прямой ущерб от ДТП ежегодно составляет 2,4—2,6% ВВП (порядка 325 млрд руб., в том числе от гибели и ранения людей не менее 210 млрд руб., хотя потери человеческих жизней в полной мере оценить невозможно). При этом темп прироста экономического ущерба от ДТП составляет 5—7% в год. Косвенные же виды ущерба, связанные с ограниченной потерей трудоспособности и психологическими травмами лиц, попавших в ДТП, а также рядом других факторов, вообще не учитываются.

Основными причинами ДТП являются нарушения Правил дорожного движения, утвержденных постановлением Совета Министров—Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090. За последние 10 лет в стране ежегодно официально наказываются от 45 до 52 млн таких нарушений, из которых 70—85% совершают водители транспортных средств. Как показывают исследования, нарушений Правил дорожного движения в действительности выявляется в 2—2,5 раза больше. Часть из них в силу

ряда обстоятельств вообще остается без наказания, а во многих случаях участники дорожного движения «откупаются» неофициально. Реально можно говорить не менее чем о 70—85 млн ежегодно выявленных нарушений Правил дорожного движения. К тому же следует учитывать их огромную латентность: выявляется не более 5—6% совершенных нарушений, а зачастую еще меньше. По оценкам экспертов, число нарушений Правил дорожного движения достигает в России 1,2—1,7 млрд в год.

Особую тревогу вызывает то обстоятельство, что, по существу мировой закономерности, при парке автотранспорта, приближающегося к численности 280—300 автомобилей на 1 тыс. жителей, отмечается обострение всех проблем, связанных с автомобилизацией, в том числе резкое ухудшение обстановки с безопасностью дорожного движения. В настоящее время в России на 1 тыс. жителей приходится порядка 250 автомобилей. По прогнозу к 2010 г. данный показатель достигнет значения 280 единиц. С точки зрения аварийности на автомобильном транспорте наша страна находится в критическом состоянии.

Выше уже отмечалось, что главные причины аварийности связаны с нарушениями Правил дорожного движения. От 70 до 85% наказаний за эти нарушения приходится на водителей и от 15 до 28% — на пешеходов. Причины нарушений Правил дорожного движения водителями в большинстве случаев связаны с сознательным пренебрежением ими Правил, низкой дисциплинированностью, большим числом ошибок в управлении транспортным средством. Многочисленность нарушений Правил дорожного движения со стороны водителей стала нормой. Например, если 12—15 лет назад нарушителей скоростного режима выявлялось порядка 7 млн в год, то в настоящее время эта цифра доходит до 15—17 млн.

Кроме того, в последние годы в России (как, кстати, за рубежом) в поведении водителей все более явно прослеживается повышенная агрессивность, что приводит к увеличению числа нарушений. По оценке европейских специалистов, если бы водители перестали совершать нарушения Правил дорожного движения, количество ДТП сократилось бы в два раза.

В связи с этим велика роль надзора за безопасностью дорожного движения, который осуществляет Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ (ГИБДД, или Госавтоинспекция).

Органы управления и подразделения ГИБДД образуют систему Государственной инспекции безопасности дорожного движения, в которую входят: Департамент обеспечения безопасности дорожного движения МВД России; органы управления ГИБДД министерств (главных управлений, управлений) внутренних дел по субъектам РФ; подразделения ГИБДД управлений (отделов) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям; подразделения ГИБДД в закрытых административно-территориальных образованиях и на особо важных и режимных объектах; иные подразделения.

Начальник Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД России является по должности главным государственным инспектором безопасности дорожного движения Российской Федерации, пользующимся правами заместителя Министра внутренних дел РФ. Руководители органов управления ГИБДД по субъектам РФ являются главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по соответствующим субъектам РФ, а руководители подразделений ГИБДД по районам, городам и иным муниципальным образованиям — главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по соответствующим территориям.

Согласно Федеральному закону «О безопасности дорожного движения» государственный надзор осуществляется в целях обеспечения соблюдения законодательства РФ и законодательства субъектов РФ, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения. Данным Законом предусмотрены и другие меры, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения. Исходя из этого, на ГИБДД возлагаются следующие обязанности:

- 1) контроль за соблюдением Правил дорожного движения, а также других нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- 2) принятие квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и выдача водительских удостоверений;
- 3) регистрация и учет автомототранспортных средств, выдача регистрационных документов и государственных регистрационных знаков;
- 4) организация государственного технического осмотра автомототранспортных средств;

5) регулирование дорожного движения, обеспечение организации движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий;

6) организация и проведение работы по розыску угнанных и похищенных автомототранспортных средств, а также автомототранспортных средств, скрывшихся с мест ДТП;

7) осуществление производства по делам об административных правонарушениях;

8) осуществление неотложных действий на месте ДТП, в том числе принятие мер по эвакуации людей и оказанию им доврачебной медицинской помощи;

9) проведение дознания по делам о преступлениях против безопасности дорожного движения и преступлениях, связанных с эксплуатацией транспортных средств;

10) осуществление государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения;

11) осуществление сопровождения транспортных средств;

12) выдача разрешений на оборудование автотранспортных средств специальными световыми и звуковыми сигналами, а также на участие в дорожном движении транспортных средств, перевозящих крупногабаритные, тяжеловесные, опасные грузы и др.

Должностные лица ГИБДД для выполнения возложенных на нее обязанностей в соответствии с Законом РФ «О милиции», КоАП РФ, Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 771 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения, имеют право:

запрашивать и получать от органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц сведения о соблюдении ими законодательства РФ в области обеспечения безопасности дорожного движения;

давать юридическим лицам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а в случае непринятия по таким предписаниям необходимых мер привлекать виновных лиц к ответственности;

предписывать или разрешать соответствующим организациям установку и снятие технических средств организации дорожного движения;

временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять его организацию на отдельных участках дорог при проведении массовых мероприятий и в иных предусмотренных случаях;

запрещать или приостанавливать проведение на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения;

запрещать при несоблюдении требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения перевозку крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов;

запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин в случаях, предусмотренных законодательством РФ, в том числе со снятием государственных регистрационных знаков, а также при наличии неисправностей и условий, перечень которых утвержден Правительством РФ;

останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства, а также документы на транспортное средство и перевозимый груз;

отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, лиц, которые не имеют документов на право управления или пользования транспортными средствами либо страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности, а также лиц, управляющих транспортными средствами с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда);

освидетельствовать на состояние алкогольного опьянения, направлять на медицинское освидетельствование опьянения управляющих транспортными средствами лиц, которые подозреваются в совершении административного правонарушения в области дорожного движения и в отношении которых имеются

достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения;

составлять протоколы, рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать в пределах своей компетенции административные наказания юридическим лицам, должностным лицам и гражданам;

осуществлять административное задержание и личный досмотр граждан, совершивших административное правонарушение, осмотр транспортных средств и осмотр грузов, производить досмотр транспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях;

осуществлять в предусмотренных КоАП РФ случаях задержание транспортных средств с помещением их в специально отведенные места и др.

§ 4. Государственный пожарный надзор

Не меньшую проблему, чем обеспечение безопасности дорожного движения, представляет обеспечение пожарной безопасности. Ежегодно в Российской Федерации регистрируется до 400 тыс. пожаров. При этом число пожаров с тяжкими последствиями в расчете на 10 млн населения у нас в три с половиной раза превышает аналогичные данные других развитых стран, а удельный показатель погибших в результате пожаров в России превосходит соответствующую цифру в этих странах в четыре-девять раз. Последствия пожаров в стоимостном выражении превышают ущерб от всех природных и техногенных катастроф, а также иных чрезвычайных ситуаций, вместе взятых.

Большое число пожаров обусловливается комплексом таких факторов, как снижение уровня производственной дисциплины; несоблюдение правил пожарной безопасности; физический износ механического, технологического и энергетического оборудования и др. В связи с этим велика роль государственного пожарного надзора.

Государственный пожарный надзор — это специальный вид государственной надзорной деятельности, осуществляемый должностными лицами органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений. Руководитель федерального органа управле-

ния Государственной противопожарной службы является главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору.

В соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» должностные лица органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы при осуществлении государственного пожарного надзора имеют право:

осуществлять государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предприятиями, а также должностными лицами и гражданами;

вносить в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления предложения о выполнении мер пожарной безопасности;

проводить обследования и проверки территорий, зданий, сооружений, помещений предприятий и других объектов, в том числе в нерабочее время, в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений;

входить беспрепятственно в порядке, установленном законодательством РФ, в жилые и иные помещения, на земельные участки граждан при наличии достоверных данных о нарушении требований пожарной безопасности, создающем угрозу возникновения пожара и (или) безопасности людей;

участвовать с правом решающего голоса в работе комиссий по выбору площадок и трасс строительства, а также комиссий по приемке завершенных строительством или реконструкцией объектов;

рассматривать и согласовывать в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительную и проектно-сметную документацию на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение предприятий, зданий, сооружений и других объектов при обоснованных отступлениях от действующих требований пожарной безопасности или при отсутствии указанных требований;

проводить на предприятиях, выполняющих проектные и проектно-изыскательские работы, выборочные проверки в части соответствия разрабатываемой ими проектной и проектно-сметной документации требованиям пожарной безопасности;

давать руководителям предприятий, должностным лицам и гражданам обязательные для исполнения предписания по устранению нарушений требований пожарной безопасности, обеспечению пожарной безопасности товаров, работ и услуг, снятию с производства, прекращению выпуска и приостановке реализации товаров, работ и услуг, не соответствующих требованиям пожарной безопасности;

приостанавливать полностью или частично работу предприятий, производственных участков, агрегатов, эксплуатацию зданий, сооружений, помещений, проведение отдельных видов работ при выявлении нарушения требований пожарной безопасности, создающего угрозу возникновения пожара и безопасности людей, а также в случае невыполнения этих требований при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, расширении, техническом переоснащении предприятий, зданий, сооружений и других объектов;

производить в соответствии с действующим законодательством дознание по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности;

назначать в соответствии с действующим законодательством административные наказания гражданам и юридическим лицам за нарушение требований пожарной безопасности и др.

Территориальные органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы МЧС России принимают и регистрируют заявления, сообщения и иную поступающую информацию о преступлениях и административных правонарушениях, связанных с пожарами, и обязаны своевременно принимать соответствующие меры.

§ 5 Государственный строительный надзор

Осуществление строительной деятельности в стране обуславливает необходимость проведения в области строительства эффективной правовой контрольной деятельности органами и должностными лицами *государственного строительного надзора*. В настоящее время происходит реформирование российского законодательства, устанавливающего юридическую ответственность лиц, осуществляющих строительство, за правонарушения, совершаемые в сфере градостроительной деятельности. Главными направлениями развития современного законодательства в области архитектуры и градостроительства являются: совершенствование правовых норм и процедур ГсК РФ; реше-

ние задач государственного строительного надзора; совершенствование института административной ответственности физических и юридических лиц в области строительства.

Принятый в 2004 г. Градостроительный кодекс РФ, который закрепил понятие *строительного контроля* и *государственного строительного надзора*. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 было утверждено Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, в котором предусматривалось возложение на эту Службу (Ростехнадзор) полномочий по осуществлению надзора за деятельностью уполномоченных государственных и муниципальных органов по контролю за соблюдением требований градостроительного законодательства, обязательных норм и правил, регулирующих строительную деятельность в области обеспечения прочности, устойчивости, эксплуатационной надежности зданий и сооружений.

Анализ действующих в стране нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в области архитектуры и строительства, позволяет говорить о том, что в России стал складываться комплексный правовой институт государственного строительного надзора.

Статья 54 ГсК РФ определяет, что государственный строительный надзор осуществляется при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, их капитальном ремонте, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов и проектная документация таких объектов подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 ГсК РФ, либо проектная документация таких объектов является типовой проектной документацией или ее модификацией.

Порядок осуществления государственного строительного надзора установлен Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54. В субъектах РФ лишь в 2005 г. стали формироваться система и структура органов государственного строительного надзора. Например, администрация Воронежской области приняла постановление от 6 марта 2008 г. № 164, которым утвердило Положение об инспекции государственного строительного надзора Воронежской области.

Предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства *требованиям технических регламентов и проектной документации*. Государственный строительный надзор осуществляется как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объектов капитального строительства. Полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти по осуществлению государственного строительного надзора нормативно разграничиваются.

Задачами государственного строительного надзора являются: 1) предупреждение нарушений строительных норм и технических нормативов; 2) выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком, нарушений соответствия выполняемых в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Должностные лица, которые выполняют государственный строительный надзор при проведении проверок, осуществляют следующие полномочия:

1) беспрепятственный доступ на все объекты капитального строительства, подпадающие под действие государственного строительного надзора, во время исполнения служебных обязанностей;

2) требуют от заказчика, застройщика либо подрядчика представления результатов выполненных работ, исполнительной документации, общего и (или) специального журналов, актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, образцов (проб) применяемых строительных материалов;

3) требуют от заказчика, застройщика или подрядчика проведения обследований, испытаний, экспертиз выполненных работ и применяемых строительных материалов, если оно было необходимо при проведении строительного контроля, но не было осуществлено;

4) составляют по результатам проведенных проверок акты, на основании которых дают предписания об устранении выявленных нарушений;

5) вносят записи о результатах проведенных проверок в общий и (или) специальный журналы;

6) составляют протоколы об административных правонарушениях и (или) рассматривают дела об административных правонарушениях, применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в порядке и случаях, предусмотренных законодательством РФ об административных правонарушениях;

7) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством РФ.

Государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации. Проверке подлежат соблюдение:

1) при *строительстве* — требований к осуществлению подготовки земельного участка и выполнению земляных работ, работ по монтажу фундаментов, конструкций подземной и наземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения, инженерных систем и оборудования;

2) при *реконструкции* — требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для реконструкции, работ по усилению и (или) монтажу фундамента и конструкций подземной и наземной частей, изменению параметров объекта капитального строительства, его частей и качества инженерно-технического обеспечения;

3) при *капитальном ремонте* — требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для капитального ремонта, ремонтно-восстановительных работ, включая работы по усилению фундамента и замене конструкций подземной и наземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения, инженерных систем и оборудования.

Проверки проводятся должностным лицом органа государственного строительного надзора, уполномоченным на основании соответствующего распоряжения (приказа) органа государственного строительного надзора и от его имени осуществлять такой надзор: 1) в соответствии с программой проверок; 2) в случае получения извещений о сроках завершения работ, которые

подлежат проверке; 3) в случае получения извещений органов государственного строительного надзора о каждом случае возникновения аварийных ситуаций на объекте капитального строительства; 4) в случае обращений физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Для определения соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации должностным лицом органа государственного строительного надзора проверяется:

1) соблюдение требованиям к выполнению работ, предусмотренных при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте;

2) соблюдение порядка проведения строительного контроля, ведения общего и (или) специальных журналов, в которых учитывается выполнение работ, исполнительной документации, составления актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения. Порядок осуществления строительного контроля, ведения общего и (или) специальных журналов, исполнительной документации устанавливается Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору;

3) устранение выявленных при проведении строительного контроля и осуществлении государственного строительного надзора нарушений соответствия выполненным работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, а также соблюдение запрета приступать к продолжению работ до составления актов об устранении таких нарушений;

4) соблюдение иных требований при выполнении работ, установленных техническими регламентами (нормами и правилами), иными нормативными правовыми актами, проектной документацией.

В рамках проводимой проверки орган государственного строительного надзора может использовать такие способы, как экспертиза, обследование, лабораторные и иные испытания выполненных работ и применяемых строительных материалов.

По результатам проведенной проверки органом государственного строительного надзора составляется *акт*, который яв-

ляется основанием для выдачи лицу, осуществляющему строительство, *предписания об устранении выявленных нарушений*. В предписании указываются: вид нарушения; ссылка на нормативный правовой акт, технический регламент, проектную документацию, требования которых нарушены; срок устранения выявленных нарушений. В установленном законодательством порядке может применяться такая мера административного правового принуждения, как приостановление строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства на определенный срок.

После завершения строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства органом государственного строительного надзора проводится проверка (итоговая), по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается *решение о выдаче заключения о соответствии или об отказе в выдаче такого заключения*. Решение об отказе в выдаче заключения о соответствии может быть оспорено застройщиком или заказчиком в судебном порядке.

При строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства не допускается осуществление иных видов государственного надзора, кроме государственного строительного надзора.

§ 6. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзора

В целях предотвращения произвола государственных органов, наделенных надзорными полномочиями, в процессе осуществления надзорных проверок, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзора Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» урегулированы соответствующие отношения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Этим Законом, в частности, установлены порядок проведения надзора, осуществляемого органами исполнительной власти; права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзора, меры по защите их прав и законных интересов; обязанности органов надзора и их должностных лиц при проведении мероприятий по надзору. Однако

положения данного Закона распространяются не на все виды надзора. Так, они не применяются к банковскому и страховому надзору; надзору, осуществляемому в области обеспечения безопасности движения, экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия на железнодорожном транспорте; метрологическому надзору; государственному строительному надзору, в некоторых других случаях.

Основными принципами защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзора являются: презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя; открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении надзора; установление обязательных требований лишь федеральными законами и принятыми с их учетом нормативными правовыми актами; соответствие проводимых мероприятий компетенции государственного органа, осуществляющего надзор; периодичность и оперативность проведения подобных мероприятий; возможность обжалования действий должностных лиц органов надзора; ответственность органов надзора и их должностных лиц за нарушение законодательства и др.

Надзор проводится на основании распоряжения (приказа) органа надзора. При этом надзор может проводиться только тем должностным лицом, которое указано в данном распоряжении, приказе. Продолжительность осуществления надзорных мероприятий не должна превышать один месяц. Лишь в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований, испытаний, экспертиз со значительным объемом работы руководителем органа надзора или его заместителем срок проведения мероприятия может быть продлен, но не более чем на один месяц.

В целях проверки выполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований органом надзора проводятся плановые мероприятия по контролю. При этом в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом надзора плановая проверка может быть проведена не более чем один раз в два года. В отношении субъекта малого предпринимательства такая плановая проверка может быть проведена не

ранее чем через три года с момента его государственной регистрации.

Внеплановой проверке, предметом которой является контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, подлежит деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя при выявлении в результате плановой проверки нарушений обязательных требований. Внеплановые надзорные мероприятия проводятся также в случаях:

получения информации о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

возникновения непосредственной угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества;

обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований;

получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков указанных нарушений.

Должностные лица или представители юридических лиц, индивидуальные предприниматели или их представители при проведении надзорных мероприятий имеют право:

непосредственно присутствовать при осуществлении надзора, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

получать информацию, предоставление которой предусмотрено нормативными правовыми актами;

знакомиться с результатами проверки и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов надзора;

обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов надзора в административном и судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава 17

Административно-правовые режимы

§ 1. Понятие, признаки и виды специальных административно-правовых режимов

Под *правовым режимом* понимается официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, направленный на обеспечение их устойчивого функционирования. Рассматривая признаки, присущие правовому режиму, Д. Н. Бахрах приводит следующие из них:

1) правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса, являющихся носителями правового режима;

2) совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, которые официально установлены и обеспечены системой организационно-правовых мер;

3) в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой действительности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами;

4) специально установленные правила ориентированы на создание условий, препятствующих нарушению статуса или состояния носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования;

5) 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 обязанностей¹.

Нормативно-правовая основа регулирования режима зависит от его характера и вида. Поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, режимы, предусматривающие подобные ограничения, также могут устанавли-

¹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд. С. 478—479.

ваться только федеральными законами. Причем режимы, вводящие ограничения прав и свобод человека и гражданина, могут быть введены лишь тогда, когда это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указы Президента РФ, правительственные акты, акты иных органов исполнительной власти применительно к таким режимам реализуют правоприменительную функцию, вводя предусмотренный законом режим на определенной территории, закрепляя конкретные режимные правила.

Одной из разновидностей правовых режимов, действующих в сфере административно-правового регулирования, являются *специальные режимы*. Они вводятся в целях защиты основ конституционного строя при возникновении внешних и внутренних угроз; сохранения территориальной целостности и независимости государства; пресечения вооруженных конфликтов, массовых беспорядков; создания безопасных условий функционирования объектов, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение; обеспечения нормальных условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные природоохранные, санитарные, противопожарные и иные мероприятия; соблюдения прав граждан и организаций в условиях чрезвычайных ситуаций, чрезвычайного и военного положения; создания условий для эффективной деятельности органов исполнительной власти, результативного осуществления ими их полномочий.

Основаниями для установления специальных административно-правовых режимов являются экстраординарные ситуации социального и природно-техногенного характера. Такие режимы устанавливаются в том случае, когда иные меры административно-правового регулирования не могут обеспечить должный правовой порядок, необходимое правовое состояние социального объекта. Это достигается:

установлением дополнительных запретов и обязанностей для физических и юридических лиц;

осуществлением специальных административных мер, нацеленных на установление и поддержание режимных правил;

усилением контроля и надзора за выполнением режимных требований физическими и юридическими лицами;

организационно-техническим обеспечением исполнения установленных режимных правил; другими мероприятиями.

К признакам специальных административно-правовых режимов относятся:

1) сфера их применения, связанная с деятельностью органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в связи с выполнением ими обязанностей по обеспечению различных видов безопасности, а также защиты прав и свобод физических и юридических лиц;

2) свойственные им режимные правила, состоящие из запрещающих и обязывающих административно-правовых норм, ограничивающих общую правосубъектность физических и юридических лиц;

3) административно-правовой метод воздействия, применяемый при регулировании правоотношений, возникающих между населением и органами исполнительной власти (местного самоуправления) по поводу соблюдения режимных правил;

4) меры дисциплинарного и административного принуждения, применяемые в случаях нарушения режимных правил, специальных административно-правовых режимов.

Как отмечает Д. Н. Бахрах, специальные административно-правовые режимы предоставляют возможность органам власти эффективно действовать в различных социальных ситуациях, обеспечивая выполнение ими своих функций по охране и защите тех или иных общественных отношений, правосубъектность граждан и организаций. В условиях специальных административно-правовых режимов, с одной стороны, становятся «прозрачными» применяемые административные меры, ограничивается импровизация в их осуществлении органами исполнительной власти и местного самоуправления, с другой стороны, расширяется возможность свободного усмотрения должностных лиц этих органов при выборе средств принудительного воздействия¹.

В зависимости от подведомственности специальных административно-правовых режимов их можно разделить на: 1) федеральные режимы, устанавливаемые и регулируемые федеральными органами государственной власти; 2) региональные

¹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд. С. 486.

режимы, устанавливаемые органами государственной власти субъектов РФ; 3) местные режимы, устанавливаемые органами местного самоуправления на территории муниципальных образований. Некоторые виды режимов могут находиться во всех трех группах (например, режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера).

По критерию юридических свойств режимы можно подразделить на обычные и экстраординарные. Последние вводятся только в случае возникновения чрезвычайных ситуаций социального или природно-техногенного характера. Отличительными особенностями экстраординарных режимов являются:

использование мер, ограничивающих конституционные права и свободы граждан и организаций;

введение дополнительных административно-правовых обязанностей и запретов;

предоставление чрезвычайных полномочий органам власти для поддержания режима;

введение форм особого управления территорией, на которой установлен экстраординарный режим, включая создание временных специальных органов, перераспределение компетенции, приостановление деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

К экстраординарным режимам следует отнести: режим чрезвычайного положения; режим контртеррористической операции; режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера; режим военного положения. Обычными режимами являются: режим закрытого административно-территориального образования; режим охраны Государственной границы РФ и др.

§ 2. Режим чрезвычайного положения

Под *чрезвычайным положением* понимается вводимый в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» на всей территории РФ или в ее отдельных местностях 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

названным Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации. При этом чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение на всей территории России или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Феде-

рального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

В указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;

границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения должен быть утвержден Советом Федерации Федерального Собрания РФ, который в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования этого указа, рассматривает вопрос об его утверждении и принимает соответствующее постановление. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации Федерального Собрания РФ, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях — 60 суток. По истечении этого

срока чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае, если в течение данного срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента РФ с соблюдением требований, установленных для введения чрезвычайного положения.

При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, ранее установленного срока Президент РФ отменяет чрезвычайное положение полностью или частично. Население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается об этом в порядке, аналогичном порядку оповещения о введении чрезвычайного положения.

Согласно ст. 56 Конституции РФ в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. С учетом положений Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» Указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих общих мер и временных ограничений:

полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления;

установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также иных массовых мероприятий;

запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

В случае введения чрезвычайного положения при попытках насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженном мятеже, массовых беспорядках, террористических актах, блокировании или захвате особо важных объектов или отдельных местностей, подготовке и деятельности незаконных вооруженных формирований, межнациональных, межконфессиональных и региональных конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в дополнение к общим мерам и временным ограничениям на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, зву-

коусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности — временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

В случае введения чрезвычайного положения при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуациях, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникших в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекших (или могущих повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующих проведения масштабных

аварийно-спасательных и других неотложных работ, в дополнение к общим мерам и временным ограничениям на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими предусмотренных мер и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. Президент РФ также вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на ко-

торой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях на основании указа Президента РФ в дополнение к указанным силам и средствам для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы. Пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы РФ, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы РФ.

Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы привлекаются для выполнения следующих задач:

поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;

разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;

участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;

участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента РФ назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант вправе принимать участие во всех заседаниях органов государственной власти и заседаниях органов местного самоуправления, действующих на данной территории, и вносить предложения по вопросам, отнесенным к его компетенции. Комендант террито-

рии, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляет руководство комендатурой этой территории. Образование комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, не приостанавливает деятельность действующих там органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Комендант:

1) издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и должностными лицами указанных организаций, гражданами, а также руководителями органов внутренних дел, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований, расположенных на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

2) устанавливает время и срок действия комендантского часа;

3) определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

4) устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;

5) определяет порядок и места хранения изъятых оружия, боеприпасов, веществ и военной техники;

6) выдворяет за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения;

7) обращается к Президенту РФ с предложениями о необходимости применения на территории, на которой введено чрезвычайное положение, возможных мер и временных ограничений;

8) оповещает через средства массовой информации население соответствующей территории о порядке выполнения отдельных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

9) устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и порядок их работы.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может вводиться особое управление этой территорией путем создания временного специального органа управления или федерального органа управления данной территорией.

Временному специальному органу управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на этой территории. Руководитель данного органа назначается Президентом РФ. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления и является его первым заместителем.

В случае, если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, может быть создан федеральный орган управления этой территорией. При этом временный специальный орган управления прекращает свои полномочия. Руководитель федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, назначается Президентом РФ. При введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, путем создания там федерального органа управления осуществление полномочий органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции возлагаются на созданный федеральный орган управления данной территорией. Комендатура входит в структуру федерального органа управления, а комендант этой территории по должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Органы особого управления данной территорией вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения. Организации, должностные лица и граждане, находящиеся на территории, на которой вве-

дено чрезвычайное положение, обязаны оказывать поддержку органам особого управления и выполнять издаваемые ими приказы и распоряжения.

Граждане, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются силами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, — до выяснения их личности, но не более чем на трое суток по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлен не более чем на десять суток. Задержанные лица, находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру. Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу либо в суд.

§ 3. Режим контртеррористической операции

Под *контртеррористической операцией* понимается комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

Правовой режим *контртеррористической операции* регламентируется Федеральным законом «О противодействии терроризму». Этим Законом *терроризм* определяется как идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления либо международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий. Террористическая деятельность включает в себя:

организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

подстрекательство к террористическому акту;

организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

информационное или иное пособничество в планировании, подготовке либо реализации террористического акта;

пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих либо оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

При этом *террористическим актом* признается совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по противодействию терроризму должна быть направлена на предупреждение терроризма, в том числе выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов; выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование террористического акта; минимизацию и ликвидацию последствий проявлений терроризма.

Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом; принимает решение об использовании за пределами территории РФ формирований Вооруженных Сил РФ и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против Российской Федерации либо граждан РФ. В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию терроризму по решению Президента РФ могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных лиц.

Правительство РФ организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизацию и (или)

ликвидацию последствий терроризма; организует обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по противодействию терроризму необходимыми силами, средствами и ресурсами.

В борьбе с терроризмом Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться для пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами; пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства; участия в проведении контртеррористической операции; пресечения международной террористической деятельности за пределами территории РФ.

В целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, государства и общества по решению руководителя или иного должностного лица федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности либо руководителя его территориального органа в пределах территории проведения контртеррористической операции может вводиться правовой режим контртеррористической операции на период ее проведения. Контртеррористическая операция проводится, если пресечение террористического акта иными силами или способами невозможно. Решение о введении правового режима контртеррористической операции, сведения о территории, в пределах которой такой режим вводится, перечень применяемых мер и временных ограничений подлежат незамедлительному обнародованию.

На территории, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, на период ее проведения допускается применение следующих мер и временных ограничений:

проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов — доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации или иные компетентные органы для установления личности;

удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей;

приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций

независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

проведение при проходе или проезде на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе, выезде с этой территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Контртеррористическая операция считается оконченной в случае, если террористический акт пресечен или прекращен, а угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция, ликвидирована.

Государство осуществляет компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта. Компенсация морального вреда, причиненного в результате террористического акта, осуществляется за счет лиц, его совершивших.

§ 4. Режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера

В последние годы в ряде регионов России из-за различных природных и техногенных катастроф вводится особый правовой режим — *режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера*. Под *чрезвычайной ситуацией* понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь либо повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. *Зона чрезвычайной ситуации* — это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Вопросы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций регулируются Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В данном Законе *предупреждение чрезвычайных ситуаций* определяется как комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения. Под *ликвидацией чрезвычайных ситуаций* понимаются аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не предусматривает возможность введения какого-либо особого правового режима, но устанавливает ряд административных мер, применяемых органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, теми или иными должностными лицами. Отдельные из таких мер, особенно осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, руководителями организаций, ограничивают некоторые права и свободы граждан, а также юридических лиц.

В соответствии с названным Законом Президент РФ определяет основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий; может вводить на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение; принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Отметим, что для ликвидации чрезвычайных ситуаций привлекаются специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил РФ, других воинских формирований. Силы и средства органов внутренних дел Российской Федерации привлекаются в соответствии с задачами, возложенными на органы внутренних дел.

Правительство РФ организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера; определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляет руководство единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального характера, а также определяет порядок использования указанных резервов. Правительство РФ контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности; обеспечивает защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций федерального характера; определяет порядок привлечения Войск гражданской обороны Российской Федерации к ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.

Федеральные органы исполнительной власти по отношению к подведомственным организациям разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях; издают отраслевые нормы и правила безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правила защиты работников организаций от чрезвычайных ситуаций; обеспечивают разработку и реализацию мероприятий по укреплению радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной, экологической безопасности, а также соблюдение норм и правил инженерно-технических мероприятий гражданской обороны при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов производственного и социального назначения и др.

Федеральные органы исполнительной власти по отношению к иным организациям, входящим в состав отрасли, осуществляют методическое руководство при решении вопросов защиты работников организаций от чрезвычайных ситуаций, повышения устойчивости и безопасности функционирования организаций; разрабатывают отраслевые требования, нормативные документы по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты от них работников организаций и населения.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях; осуществляют сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера; организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения и др.

Особо подчеркнем, что органы государственной власти субъектов РФ в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий и обеспечивают их проведение, что напрямую связано с ограничением определенных прав и свобод граждан.

Органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях; организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях; решают иные возложенные на них в таких ситуациях задачи, в частности, так же, как и органы государственной власти субъектов РФ, осуществляют эвакуационные мероприятия.

Среди обязанностей организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций необходимо отметить проведение мероприятий по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в чрезвычайных ситуациях; поддержание в готовности к применению сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; обучение работников организаций способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях; организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях; предоставление участков для установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей; предоставление и использование имеющихся у организаций подобных технических устройств, а также каналов связи, выделения эфирного времени и т. д.

Рассматриваемым Законом определены права граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Они, в частности, имеют право на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций; на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций; на получение компенсаций и социальных гарантий за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций; на пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; на пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и др.

При этом граждане обязаны соблюдать не только законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, но и меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, а также не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций. Гра-

ждане должны изучать основные способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой медицинской помощи пострадавшим, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, совершенствовать свои соответствующие знания и практические навыки; выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций и проч. При необходимости граждане обязаны оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, участвовать в таких работах.

Многие из перечисленных административных мер и связанные с этим дополнительные обязанности граждан в определенной степени ограничивают их права и свободы. Это, в частности, эвакуация граждан, их участие в проведении аварийно-спасательных работ, ужесточение мер по поддержанию общественного порядка, изменение режима работы организаций и т. д. В то же время граждане, находящиеся в зоне чрезвычайной ситуации, наделяются дополнительными правами, например, на получение компенсаций и социальных гарантий.

Нередко, находясь в зоне чрезвычайной ситуации, граждане фактически обладают особым административно-правовым статусом, хотя, как уже отмечалось выше, особый правовой режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера не предусмотрен Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Такой режим не предусмотрен и другими законодательными актами.

Мы согласны с Д. Н. Бахрахом, полагающим, что необходимо детальное законодательное регулирование правового режима чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, который существенно отличается от режима чрезвычайного положения¹. Д. Н. Бахрах предлагает принять самостоятельный федеральный закон о режиме чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера. Однако соответствующие нормы могут содержаться не обязательно в таком новом законе. На наш взгляд, они могут стать содержанием дополнительной главы Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

¹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд. С. 497—498.

§ 5. Режим военного положения

Под *военным положением* понимается особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против России.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) России войны признаются:

вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства или группы государств на территорию РФ, любая военная оккупация территории России, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории РФ или ее части с применением вооруженной силы;

бомбардировка вооруженными силами иностранного государства или группы государств территории РФ или применение любого оружия против России;

блокада портов или берегов России вооруженными силами иностранного государства или группы государств;

нападение вооруженных сил иностранного государства или группы государств на Вооруженные Силы РФ либо другие войска независимо от места их дислокации;

действия иностранного государства или группы государств, позволяющих использовать свою территорию другому государству для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

засылка иностранным государством либо от имени иностранного государства или группы государств вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против России, равносильные актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие действия по применению вооруженной силы иностранным государством или группой государств против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности России а также иные несовместимые с Уставом ООН и равносильные актам агрессии действия.

Возможность введения на территории РФ или в отдельных ее местностях военного положения предусмотрена ст. 87 Конституции РФ. Право введения военного положения предоставлено Президенту РФ, который незамедлительно сообщает об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется Федеральным конституционным законом «О военном положении».

Специфика военного положения заключается в необходимости усиления роли и расширения полномочий военных органов в управлении на территории, где введено такое положение. При этом органы государственной власти и местного самоуправления обязаны оказывать помощь органам военного управления, военному командованию в решении возложенных на них задач по обороне страны.

Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы могут привлекаться для обеспечения режима военного положения. При этом они выполняют следующие задачи:

1) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

2) участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

3) охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

4) пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;

5) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

6) участие в проведении иных мероприятий по обеспечению режима военного положения.

В период действия военного положения могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, 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.

На территории, на которой введено военное положение, могут применяться следующие меры:

усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и других объектов;

введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, временное отселение жителей в безопасные районы;

введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду, агитацию, иную деятельность, подрывающую оборону и безопасность Российской Федерации;

привлечение граждан к выполнению работ для нужд обороны, к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

изъятие необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;

запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток;

запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков;

введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации;

введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами, и ряд других мер.

В период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть также:

предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности; оборот имущества; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации;

временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства; режим трудовой деятельности;

установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся. Как уже отмечалось, режим военного положения предполагает введение значительного числа иных ограничений прав и свобод граждан, а также возложение на них дополнительных обязанностей, которые ни в коем случае не могут быть в мирных условиях.

Граждане, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны:

выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;

являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты административно-территориальных образований, где они проживают;

выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;

участвовать в порядке, установленном Правительством РФ, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования;

предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

В условиях военного положения может изменяться организация управления различными объектами, даже не имеющими прямого военного назначения.

Организации в период действия военного положения обязаны:

предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества;

выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

§ 6. Режим закрытого административно-территориального образования

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее 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.

Правовой режим закрытого административно-территориального образования определен Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании», Положением об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655, другими нормативными правовыми актами.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления административной подчиненности, границ этого образования и земель, отводимых предприятиям и объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении данного образования; обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности и др.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов, находящихся в закрытом административно-территориальном образовании, устанавливается в целях:

- 1) обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 2) выполнения международных обязательств Российской Федерации по нераспространению оружия массового поражения;
- 3) обеспечения защиты сведений о ядерном оружии, других видах вооружений и военной техники, составляющих государственную тайну;

4) пресечения террористических, диверсионных и иных противоправных действий;

5) обеспечения безопасных условий для работы и проживания граждан;

6) защиты окружающей среды.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает:

установление контролируемых и запретных зон по границе и в пределах данного образования;

ограничение 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;

ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями.

Ответственность за организацию и обеспечение особого режима на предприятии или объекте в закрытом административно-территориальном образовании возлагается на руководителя предприятия, объекта.

Граждане, проживающие, работающие и вновь прибывающие в закрытое административно-территориальное образование, должны быть ознакомлены с условиями особого режима и ответственностью за его нарушение.

Проживание или работа граждан в условиях особого режима закрытого административно-территориального образования подлежат общей социальной компенсации, которая включает повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости.

Если согласно условиям особого режима закрытого административно-территориального образования в нем ограничено дальнейшее проживание граждан, утративших производственную, служебную связь с предприятиями и объектами, то вопро-

сы их переселения и обеспечения жильем решаются по согласованию с ними соответствующими предприятием, объектом, министерством или ведомством, в том числе за счет средств, выделяемых Правительством РФ. В частности, граждане, переезжающие на другое место жительства, получают компенсацию за сданное ими в федеральную или муниципальную собственность жилье по сложившимся в данном регионе ценам либо обеспечиваются жильем по установленным нормам на новом месте жительства.

§ 7. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации

Государственная граница РФ 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 России.

Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ 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. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане.

Защита Государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, государства и общества на Государственной границе в пределах приграничной территории и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями. При этом приграничной территорией являются: пограничная зона; российская часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим; пункты пропуска через Государственную границу; территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо ох-

раняемые природные территории, объекты и другие территории, прилегающие к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска через границу.

Охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Меры по охране Государственной границы (пограничные меры) входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, государства и общества. Охрана Государственной границы осуществляется:

- 1) пограничными органами, входящими в состав федеральной службы безопасности, в пределах приграничной территории;
- 2) Вооруженными Силами РФ в воздушном пространстве и подводной среде;
- 3) другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации в случаях, определяемых законодательством РФ.

Вопросы защиты и охраны Государственной границы, режима охраны Государственной границы регламентируются Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации». В соответствии с этим Законом *режим охраны Государственной границы РФ* состоит из следующих элементов:

- 1) режим Государственной границы;
- 2) пограничный режим;
- 3) режима в пунктах пропуска через границу;
- 4) особые полномочия пограничных органов, войск противовоздушной обороны, Военно-морского флота, иных войск и воинских формирований.

Режим Государственной границы включает 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, промышленной и иной деятельности;

разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением перечисленных правил.

Правилами содержания Государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством проверок прохождения Государственной границы.

Пересечение Государственной границы на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства РФ. Данными актами может определяться время пересечения Государственной границы, устанавливается порядок следования от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и в обратном направлении; при этом не допускается высадка людей, выгрузка грузов, товаров, животных и прием их на транспортные средства.

Под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского (торгового, рыбного, специализированного), речного (озерного) порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Российские и иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях, пересекают Государственную границу на море, реках, озерах и иных водоемах в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Воздушные суда пересекают Государственную границу по специально выделенным воздушным коридорам полета с соблюдением правил, устанавливаемых Правительством РФ.

Не является нарушением правил пересечения Государственной границы вынужденное ее пересечение лицами, транспорт-

ными средствами на суше, заход иностранных судов, иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, на территорию РФ, вынужденный влет в воздушное пространство Российской Федерации воздушных судов, осуществляемые в силу следующих чрезвычайных обстоятельств:

- несчастливого случая;
- аварии или стихийного бедствия, угрожающего безопасности судна (в том числе воздушного);
- сильного шторма, ледохода или ледовых условий, угрожающих безопасности судна;
- буксировки поврежденного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях;
- доставки спасенных людей;
- оказания срочной медицинской помощи члену экипажа или пассажирам;
- других чрезвычайных обстоятельств.

Перемещение через Государственную границу грузов, товаров и животных производится в местах и в порядке, установленных международными договорами Российской Федерации и законодательством РФ.

Пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных производится в пунктах пропуска через Государственную границу и заключается в признании законности пересечения Государственной границы лицами, транспортными средствами, прибывшими на территорию РФ, а также законности перемещения через Государственную границу грузов, товаров, животных на территорию ОФ. Пропуском через Государственную границу признается также разрешение на пересечение Государственной границы лицами, транспортными средствами, убывающими из пределов Российской Федерации (на перемещение через Государственную границу за пределы Российской Федерации грузов, товаров, животных). Пропуск через Государственную границу включает осуществление пограничного контроля и таможенного контроля.

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, которая осуществляется российскими и иностранными юридическими и физическими лицами (в том числе совместно) непосредственно на Государственной границе либо вблизи нее на территории РФ (в пределах пятикилометровой полосы местности), не должна наносить вред здоровью населения, экологической и иной безо-

пасности Российской Федерации, сопредельных с ней и других иностранных государств или содержать угрозу нанесения такого ущерба; создавать помехи содержанию Государственной границы и выполнению задач пограничными органами.

Пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы и включает правила:

- 1) въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне;
- 2) 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;
- 3) учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных надводных и подводных судов, средств передвижения по льду, их плавания (передвижения по льду) в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- 4) промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.

Режим в пунктах пропуска через границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания в них и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных. В частности, доступ лиц к транспортным средствам и на транспортные средства заграничного следования в период осуществления пограничного и иных видов контроля ограничивается, а в случаях необходимости запрещается. Посадка пассажиров в транспортные средства при убытии из пределов Российской Федерации и высадка при прибытии в Российскую Федерацию, а также погрузка (выгрузка) багажа, почты и грузов производятся с разрешения пограничных и таможенных органов. Должностные лица транспортных предприятий, организаций, владельцы транспортных средств обязаны по требованию представителей пограничных органов вскрывать для досмотра опломбированные (опечатанные) вагоны, автомобили, трюмы и иные помещения транспортных средств и перевозимые на них грузы.

Пограничные органы в ряде случаев наделяются *особыми полномочиями*. Они, в частности, имеют право:

осуществлять пограничными нарядами задержание и личный досмотр лиц, в отношении которых имеются основания подозревать их в нарушении режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

доставлять лиц, в отношении которых имеются основания подозревать их в нарушении режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу, в расположение подразделений, частей пограничных органов или иные места для выяснения обстоятельств совершенного ими нарушения;

осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения режима Государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через Государственную границу, на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения — до двух суток;

подвергать задержанных лиц личному досмотру, а также досматривать и при необходимости изымать находящиеся при них вещи, другие вещи, находящиеся в их собственности или владении, и документы;

приглашать лиц в подразделения пограничных органов и получать от них объяснения об известных им обстоятельствах незаконного пересечения Государственной границы или иного нарушения режима Государственной границы, нарушения пограничного режима или режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

передавать таможенным органам, а в отсутствие таможенных органов задерживать обнаруженные пограничными органами при выполнении возложенных на них задач по защите Государственной границы в пределах приграничной территории перемещаемую через Государственную границу контрабанду и другие незаконно перемещаемые через Государственную границу товары, грузы и транспортные средства;

временно ограничивать или запрещать движение лиц и транспортных средств, а также не допускать граждан на отдельные участки местности, обязывать их остаться там или покинуть эти участки в целях защиты здоровья и жизни людей при проведении пограничных поисков и операций, иных действий;

при возникновении угрозы интересам Российской Федерации на Государственной границе временно с уведомлением органов местного самоуправления, заинтересованных предприятий, учреждений, организаций ограничивать производство различных работ;

входить в любое время суток в жилые и иные помещения граждан, на территории и в помещения предприятий, учреждений, организаций и осматривать их при преследовании лиц, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать их в нарушении режима Государственной границы;

применять оружие, боевую технику, специальные средства, физическую силу и служебных собак в порядке и случаях, предусмотренных Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации»;

осуществлять иные полномочия.

Раздел V

Административное принуждение, административное правонарушение и административная ответственность

Глава 18

Административно-правовое принуждение

§ 1. Виды мер административно-правового принуждения

Административное принуждение призвано обеспечивать исполнение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах. Однако меры административного принуждения применяются для обеспечения соблюдения не всех без исключения административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные (не имеющие ведомственных границ) правила поведения в сфере государственного управления. Сюда можно отнести правила дорожного движения, пожарной безопасности, обеспечения санитарной безопасности, разрешительной системы и т. д.

Таким образом, являясь разновидностью государственного принуждения, административное принуждение используется главным образом как средство обеспечения и охраны общественного правопорядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с другими правонарушениями в сфере государственного управления. При этом меры административного принуждения применяются как в целях предупреждения и пресечения соответствующих правонарушений, так и, будучи наказаниями за административные правонарушения, выполняют карательные функции.

Само наименование принудительных мер свидетельствует о том, что для них характерен в основном административный, т. е. внесудебный, порядок их применения. Использование этих мер отнесено в большинстве случаев к компетенции органов исполнительной власти и их должностных лиц, причем не всех без исключения, а лишь тех, которые специально наделены соответствующими полномочиями. Меры административного

принуждения применяются, как правило, органами, осуществляющими правоохранительные функции, например милицией, таможенными органами, различными надзорными органами. Круг субъектов, наделенных таким правом, достаточно широк. Уполномоченные на то органы (должностные лица) реализуют средства административного принуждения в процессе своей деятельности без обращения в суд.

Однако отдельные меры административного принуждения могут применяться только судьями. Это относится к случаям назначения таких административных наказаний, как возмездное изъятие и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности. Судебный порядок рассмотрения соответствующих правонарушений и назначения перечисленных наказаний закреплен в КоАП РФ.

В связи с этим все меры административного принуждения можно разделить на те, которые могут применяться во внесудебном порядке, и на те, которые могут применяться лишь в судебном порядке.

Крайне важным является вопрос об административно-правовых нормах, регулирующих применение мер административного принуждения. Безусловно, что их использование в той или иной степени ограничивает права и свободы граждан. В этом, видимо, нет ничего страшного, так как, согласно Конституции РФ, права и свободы гражданина могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Но необходимо, чтобы такие ограничения были предусмотрены федеральным законом (ст. 55 Конституции РФ).

Следовательно, основания, условия и порядок осуществления мер административного принуждения, перечень мер, допустимых к использованию в тех или иных случаях, органы, уполномоченные на их применение, — все это должно определяться только нормами федеральных законов. В последние годы действительно принят ряд федеральных законов, которые

регулируют как организацию управления в ситуациях, требующих реализации мер административного принуждения, так и деятельность государственных органов, наделенных правом их применения. Примерами здесь могут служить Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», законы РФ «О милиции», «О Государственной границе Российской Федерации», федеральные законы «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др. Вместе с тем, к сожалению, до сих пор действует определенное число подзаконных и даже ведомственных актов, уполномочивающих различные государственные органы в тех или иных случаях применять меры административного принуждения и определяющих порядок их применения.

Анализ правовых актов, устанавливающих меры административного принуждения, показывает, что по целевому назначению их можно разделить на три группы: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и меры административной ответственности.

Многие авторы традиционно придерживаются именно такой классификации. По их мнению, мерами предупреждения являются разнообразные средства, направленные на предотвращение правонарушений и других вредных последствий (карантин, таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность, обязательная госпитализация инфекционных больных, закрытие участков границы и др.). Действительно, в ряде ситуаций, в том числе при наличии чрезвычайных обстоятельств, государственные и муниципальные органы для обеспечения общественного порядка вынуждены вводить карантин, запрещать движение транспортных средств, устанавливать комендантский час и т. д.

В последние годы многие специалисты в самостоятельную группу мер административного принуждения стали выделять процессуальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Такие меры, предусмотренные КоАП РФ, применяются в целях пресечения административных правонарушений, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административных правонарушениях. Подобные меры играют особую роль в

обеспечении производства по делу об административном правонарушении, так как способствуют обнаружению и закреплению доказательств¹.

Не следует также забывать об особом виде административного принуждения — восстановительных санкциях. Такие меры (например, снос самовольно возведенных строений, взыскание недоимки и др.) также восстанавливают правопорядок, прекращают неправомерное поведение.

Несмотря на неоднозначность мер административного принуждения с точки зрения соблюдения прав и свобод граждан, их использование в интересах реализации задач и функций исполнительной власти в ряде случаев объективно необходимо. Дело в том, что меры административного принуждения нередко являются единственным средством обеспечения нормальных условий функционирования управляемой системы, с их помощью достигаются правоохранительные цели государственно-управленческой деятельности.

§ 2. Административно-предупредительные меры

Административно-предупредительные меры — это меры принудительного характера, которые применяются, как это следует из их названия, в целях предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, которые могут привести к нарушениям общественного порядка и общественной безопасности, другим явлениям, вредным для режима управления государством. Они применяются, например, для предотвращения аварий на производстве, дорожно-транспортных происшествий, пожаров; обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, безопасности пассажиров воздушных судов; защиты жизни, здоровья и безопасности граждан при стихийных бедствиях, катастрофах, чрезвычайных событиях.

Несмотря на ярко выраженный профилактический характер, подобные меры осуществляются в принудительном порядке в процессе односторонней реализации юридически властных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Выражаются административно-предупреди-

¹ Мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях посвящена гл. 25.

тельные меры, как правило, в виде определенных ограничений и запретов, что, в свою очередь, также характеризует их принудительную природу. Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение, эти меры предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения административных правонарушений.

Административно-предупредительные меры достаточно многообразны, они применяются различными субъектами системы исполнительной власти во многих сферах государственного управления. Наиболее типичные из них связаны с:

- осуществлением надзорных проверок;
- дачей обязательных для исполнения предписаний о проведении профилактических мероприятий;
- досмотром вещей и личным досмотром граждан;
- проверкой документов, удостоверяющих личность;
- введением карантина;
- прекращением движения транспорта и пешеходов (при возникновении угрозы общественной безопасности);
- освидетельствованием медицинского состояния лиц и др.

Так, в соответствии с Законом РФ «О милиции» ей предоставляется право применять следующие административно-предупредительные меры:

- проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность (при наличии к тому достаточных оснований);
- осуществлять надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также осужденными к лишению свободы, в отношении которых исполнение приговора отсрочено;
- производить досмотр ручной клади и багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости — личный досмотр пассажиров;
- при возникновении угрозы общественной безопасности временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах;
- в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты, обязывать оставаться там или, наоборот, покинуть эти участки и объекты;

осматривать места хранения и использования огнестрельного оружия, боеприпасов к нему и взрывчатых материалов, а также любые другие объекты, где они обращаются;

останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, а также документы на транспортное средство и перевозимый груз;

с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осуществлять осмотр транспортных средств и грузов;

производить досмотр транспортных средств (при подозрении, что они используются в противоправных целях) и др.

Рассматривая в гл. 16 государственный санитарно-эпидемиологический надзор, мы уже анализировали полномочия его осуществляющих государственных санитарных врачей. Отдельные из этих полномочий обусловлены необходимостью применения в ряде случаев административно-предупредительных мер. Согласно Федеральному закону «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, при исполнении своих служебных обязанностей могут применять следующие административно-предупредительные меры:

беспрепятственно посещать территории и помещения объектов, подлежащих государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, в целях проверки соблюдения индивидуальными предпринимателями, лицами, осуществляющими управленческие функции в коммерческих или иных организациях, санитарного законодательства и выполнения на всех этих объектах санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий;

проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

давать гражданам и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания о проведении санитарно-противоэпидемических мероприятий;

давать соответствующим организациям обязательные для исполнения предписания о проведении лабораторного обследования граждан, контактирующих с больными инфекционными заболеваниями, и медицинского наблюдения за такими гражданами;

давать обязательные для исполнения предписания о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на территориях и помещениях, где имеются и сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний;

госпитализировать или иным образом изолировать больных инфекционными заболеваниями, представляющих опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания;

временно отстранять от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний и могут являться источниками распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства;

проводить профилактические прививки гражданам или отдельным группам граждан;

вводить карантин в организациях и на других объектах.

Рассматривая в предыдущей главе режим чрезвычайного положения, мы уже говорили о возможности осуществления в условиях этого режима различных принудительных мероприятий. Здесь еще раз подробнее остановимся на тех из них, которые являются административно-предупредительными мерами. Так, Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» должностным лицам уполномоченных на то органов исполнительной власти в условиях чрезвычайного положения предоставлено право применять следующие административно-предупредительные меры:

устанавливать ограничения на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение;

вводить особый режим въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на данную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

устанавливать ограничения на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

устанавливать особый порядок продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

запрещать или ограничивать проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

запрещать забастовки и иные способы приостановления или прекращения деятельности организаций;

ограничивать движение транспортных средств;

осуществлять досмотр транспортных средств;

приостанавливать деятельность опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химические и биологические опасные вещества;

вводить комендантский час (т. е. запрет в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выдаваемых пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан);

ограничивать свободу печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления;

временно изымать или арестовывать печатную продукцию, радиопередающие, звукоусиливающие технические средства, множительную технику;

устанавливать особый порядок аккредитации журналистов;

проверять документы, удостоверяющие личность граждан;

осуществлять личный досмотр, досмотр вещей граждан, их жилища и транспортных средств;

ограничивать или запрещать продажу оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ;

устанавливать особый режим оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества;

устанавливать особый режим оборота этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции;

в исключительных случаях временно изымать у граждан и у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, оружие, боеприпасы и ядовитые вещества;

в исключительных случаях временно изымать у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, боевую и учебную военную технику, взрывчатые и радиоактивные вещества;

временно отселять жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других не-

отложных работ, мобилизовать трудоспособное население и привлекать транспортные средства граждан для проведения этих работ (при обязательном соблюдении требований охраны труда).

Можно привести еще множество примеров применения должностными лицами Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, надзорных органов, других органов исполнительной власти различных административно-предупредительных мер, направленных на предупреждение правонарушений в сфере государственного управления.

Некоторые из административно-предупредительных мер одинаковы и даже по названию с мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Например, в соответствии со ст. 11 Закона РФ «О милиции» в целях выполнения возложенных на милицию обязанностей сотрудникам милиции, как уже отмечалось выше, предоставляется право производить личный досмотр граждан, досмотр их вещей, ручной клади и багажа¹, а также производить личный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа на воздушном транспорте и др. Согласно Федеральному закону «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица Государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ в предупредительных целях могут проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов. Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» также предусмотрено, что уполномоченные на то органы исполнительной власти могут осуществлять личный досмотр, досмотр вещей граждан, их жилища и транспортных средств и др. При этом в соответствии с КоАП РФ личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортных средств являются мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

¹ При наличии достаточных данных о том, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества.

Однако, несмотря на схожесть не только в названиях этих мер, но и в фактической процедуре их исполнения, административно-предупредительные меры и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении различны как по назначению¹ и основаниям применения, так и, главным образом, по процессуальной регламентации их осуществления.

§ 3. Меры административного пресечения

Меры административного пресечения применяются в целях прекращения противоправных действий и предотвращения их вредных последствий. Эти меры, так же как и административно-предупредительные, достаточно многообразны и осуществляются различными субъектами системы исполнительной власти во многих сферах государственного управления. Наиболее типичные из них связаны с:

- требованием прекратить противоправное деяние;
- административным задержанием лица, совершившего административное правонарушение;
- принудительным лечением лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;
- временным отстранением от работы инфекционных больных;
- запрещением эксплуатации транспортных средств, если их техническое состояние не отвечает установленным требованиям;
- запрещением или ограничением ремонтно-строительных и других работ, если не соблюдаются необходимые требования по обеспечению общественной безопасности;
- непосредственным физическим воздействием;
- применением специальных средств (резиновых палок, слезоточивого газа, наручников, водометов и т. п.) для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий и учреждений;
- применением и использованием оружия и др.

¹ Если целью предупредительных мер, как уже отмечалось, является предупреждение возможных правонарушений, то целью мер обеспечения производства — пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Например, в соответствии с Законом РФ «О милиции» ей предоставлено право применять следующие меры административного пресечения:

требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

производить оцепление (блокирование) участков местности при пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций;

запрещать эксплуатацию транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;

отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения;

отстранять от управления транспортными средствами лиц, не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством;

ограничивать или запрещать проведение ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности;

давать обязательные для исполнения предписания гражданам и должностным лицам об устранении нарушений установленных правил содержания мест хранения и использования огнестрельного оружия, боеприпасов к нему и взрывчатых материалов;

запрещать деятельность объектов обращения огнестрельного оружия в случаях нарушений там установленных правил содержания, хранения и использования оружия, а также боеприпасов к нему и взрывчатых материалов;

аннулировать разрешения на создание негосударственных детективных служб при выявлении нарушений установленных правил их деятельности и др.

Из рассмотренных в гл. 16 полномочий государственных санитарных врачей при осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора многие обусловлены необходимостью применения в тех или иных случаях мер административного пресечения. Их осуществление допустимо в соответствии с положениями Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека из числа предусмотрен-

ных этим законом мер в качестве мер административного пресечения могут:

давать гражданам и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений санитарных правил;

запрещать реализацию не соответствующей санитарным правилам или не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;

приостанавливать впредь до проведения необходимых мероприятий и устранения имеющихся нарушений санитарных правил, а в случае невозможности соблюдения этих правил — прекращать работы по строительству и введению в эксплуатацию различных объектов;

приостанавливать или запрещать в случаях нарушений санитарных правил работу предприятий, организаций, отдельных производственных цехов, участков; эксплуатацию помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, а также выполнение отдельных видов работ и производственной деятельности;

запрещать в случаях нарушений санитарных правил производство, хранение, транспортировку и реализацию продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды и контактирующих с ними материалов и изделий;

запрещать ввоз на территорию РФ продукции, не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения о ее соответствии санитарным правилам;

запрещать ввоз на территорию РФ не зарегистрированных в установленном порядке потенциально опасных для человека химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, товаров и грузов и др.

В условиях чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» уполномоченные на то органы исполнительной власти могут осуществлять следующие меры административного пресечения:

приостанавливать деятельность политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

выдворают в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы;

вводить карантин, проводить санитарно-противоэпидемические, ветеринарные и другие мероприятия;

отстранять от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей;

отстранять от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими некоторых мер, предусмотренных Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении».

Можно привести еще множество примеров применения должными лицами Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, надзорных органов, других органов исполнительной власти различных мер административного пресечения в случаях совершения предприятиями, учреждениями, другими организациями, гражданами правонарушений в сфере государственного управления.

§ 4. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Административный надзор осуществляется органами внутренних дел за отдельными категориями граждан, прибывших из мест лишения свободы. Правовым основанием применения этой административно-предупредительной меры является Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденное Указом Президиума Верховного совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI. Административный надзор устанавливается в целях наблюдения за поведением лиц, ранее судимых, оказания на них необходимого воспитательного воздействия, предупреждения новых преступлений.

Эта мера применяется в отношении некоторых категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы. В одних случаях надзор устанавливается при их освобождении по мотивиро-

ванному постановлению начальника учреждения уголовно-исполнительной системы, в котором указываются основания для установления надзора и срок надзора. Постановление направляется в орган внутренних дел по избранному поднадзорным месту жительства. В других случаях такое постановление выносит начальник органа внутренних дел.

Основанием для установления административного надзора в отношении особо опасных рецидивистов является вступивший в законную силу приговор, по которому данное лицо признано особо опасным рецидивистом.

Административный надзор устанавливается на срок от шести месяцев до одного года; он может быть продлен каждый раз еще на шесть месяцев, но не свыше сроков, предусмотренных законом для погашения или снятия судимости за данное преступление. Продление административного надзора осуществляется органами внутренних дел, о чем они уведомляют прокурора.

Работники милиции обязаны систематически контролировать поведение лиц, в отношении которых установлен административный надзор, принимать необходимые меры для приобщения их к общественно полезному труду, предупреждать и пресекать нарушения ими общественного порядка и правил социалистического общежития. При осуществлении административного надзора работники милиции имеют право:

искать сведения о поведении поднадзорного от администрации предприятий, учреждений и общественных организаций по месту его работы и жительства, а также от граждан;

возбуждать ходатайства перед соответствующими государственными, общественными и хозяйственными организациями о трудовом и бытовом устройстве поднадзорного;

вызывать поднадзорного на беседы в милицию; проводить при необходимости такие беседы в присутствии представителей администрации предприятий, учреждений, общественных организаций, а также родственников поднадзорного;

требовать от поднадзорного устные и письменные объяснений по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора;

посещать в любое время суток жилище поднадзорного.

Надзор прекращается:

1) по истечении срока, на который он был установлен;

2) досрочно, если будет установлено, что поднадзорный твердо встал на путь честной трудовой жизни, положительно характеризуется по работе и в быту;

3) в случае погашения или снятия судимости с поднадзорного.

О прекращении административного надзора выносится специальное постановление. Надзор может быть отменен прокурором в случае признания его установления необоснованным.

Надзор за ранее судимыми лицами связан с ограничением их общего административного статуса. На поднадзорных налагаются обязанности соблюдать следующие правила:

являться по вызову в орган внутренних дел в указанный срок и давать объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил надзора;

уведомлять орган внутренних дел о перемене места работы или жительства;

при выезде за пределы района (города) по служебным делам уведомлять орган внутренних дел.

Кроме этих правил (общих ограничений) в постановлении об установлении надзора могут быть закреплены такие персональные ограничения, как:

запрещение ухода из дома в определенное (как правило, ночное) время;

запрещение пребывания в определенных пунктах района, города (например, на рынках, вокзалах);

запрещение выезда или ограничение времени выезда по личным делам за пределы района, города. В таких случаях поднадзорный обязан получать разрешение органа внутренних дел на выезд по личным делам на срок более суток и регистрироваться в органах внутренних дел по месту прибытия;

обязанность явки в органы внутренних дел в определенное время дня от одного до четырех раз в месяц.

Персональные ограничения устанавливаются в зависимости от образа жизни, семейного положения и других обстоятельств, характеризующих личность судимого. При осуществлении надзора начальник органа внутренних дел вправе ослаблять или усиливать ограничения.

§ 5. Применение и использование огнестрельного оружия

Чаще всего применение и использование огнестрельного оружия связано с пресечением преступлений. Однако поскольку в целях реализации государственных властных полномочий

вооружены только должностные лица уполномоченных на то органов исполнительной власти¹, регулируется эта мера пресечения в основном административно-правовыми нормами, ее принято относить к мерам административного пресечения.

Единого нормативного акта, регламентирующего порядок применения и использования огнестрельного оружия должностными лицами органов исполнительной власти, нет. Данный вопрос рассматривается в ряде федеральных законов². В некоторых из них понятия «применение оружия» и «использование оружия» четко разделяются. При этом применение огнестрельного оружия законодатель связывает со стрельбой по людям, а использование оружия — со стрельбой по иным целям или в воздух³.

Так, сотрудники милиции вправе применять огнестрельное оружие для:

защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья;

отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием;

освобождения заложников;

задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление;

отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, организаций и общественных объединений;

пресечения побега из-под стражи лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления; лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; лиц,

¹ Сотрудники других организаций, граждане, в законном владении которых находится огнестрельное оружие, обладают им, исходя из уставных задач соответствующих структур, а также для самообороны, занятий спортом, охоты (см. Федеральный закон «Об оружии»).

² См. Закон РФ «О милиции», федеральные законы «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации», «О государственной охране», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» и др.

³ См., например, ст. 15 Закона РФ «О милиции», ст. 27 Федерального закона «О государственной охране».

осужденных к лишению свободы; а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц.

Использовать огнестрельное оружие сотрудники милиции вправе для:

остановки транспортного средства путем его повреждения, когда водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и не подчиняется неоднократным законным требованиям сотрудника милиции остановиться;

обезвреживания животного, непосредственно угрожающего жизни и здоровью людей;

производства предупредительного выстрела, подачи сигналов тревоги или для вызова помощи.

В ст. 16 Закона РФ «О милиции» закреплены гарантии личной безопасности сотрудника милиции. Он имеет право обнажить огнестрельное оружие и привести его в готовность, если считает, что в создавшейся обстановке могут возникнуть указанные выше основания для применения оружия. При этом попытка лица, держащего в руках обнаженное огнестрельное оружие, приблизиться к сотруднику милиции, сократив указанное им расстояние, или попытка задерживаемого лица прикоснуться к оружию сотрудника милиции дают ему право применить огнестрельное оружие.

Закон допускает применение огнестрельного оружия против лиц независимо от их вменяемости, возраста и гражданства, наличия депутатского или дипломатического иммунитета, служебного положения и иных обстоятельств. Однако запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, также несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику милиции (кроме случаев оказания этими лицами вооруженного сопротивления; совершения ими вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни людей; значительного скопления людей, когда от стрельбы могут пострадать посторонние лица).

Применение огнестрельного оружия — самая серьезная мера административного пресечения, которая может повлечь причинение телесных повреждений и даже смерть. Поэтому в данном случае указаны дополнительные гарантии законности. Так, сотрудник милиции обязан о каждом случае применения огнестрельного оружия в течение 24 часов представить рапорт начальнику органа внутренних дел (органа милиции) по месту своей службы или по месту нахождения. К сожалению, из Закона РФ «О милиции» непонятно, должен сотрудник милиции

сообщать рапортом начальнику органа внутренних дел только о применении огнестрельного оружия или также о его использовании.

В случае необходимости правомерность применения оружия устанавливается в результате служебной проверки, которая может быть назначена начальником органа внутренних дел. О всех случаях смерти или ранения вследствие применения сотрудником милиции огнестрельного оружия должен быть немедленно уведомлен прокурор.

Глава 19

Административная ответственность и административное правонарушение

§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности

Административная ответственность — это вид юридической ответственности, который выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение. Административная ответственность наступает за деяния, менее опасные для общества, чем преступления.

Давая характеристику административным правонарушениям, законодатель в КоАП РФ не называет их, в отличие от преступлений, общественно опасными деяниями. Мы же считаем возможным говорить об общественной опасности административных правонарушений (хотя степень этой опасности в большинстве случаев меньше, чем у преступлений). Примерами здесь могут быть административные правонарушения: посягающие на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; в области охраны окружающей природной среды; в промышленности, строительстве и энергетике; на транспорте и в области дорожного движения и др.

Административная ответственность обладает чертами, свойственными юридической ответственности вообще. Однако ей присущи и специфические черты, характерные только для данного вида юридической ответственности:

1) административная ответственность в большинстве случаев является внесудебной ответственностью. Административные

наказания назначаются должностными лицами значительного числа государственных органов системы исполнительной власти или определенными коллегиальными органами во внесудебном порядке, хотя и судьи рассматривают значительное количество таких правонарушений. Все эти органы являются субъектами административной юрисдикции;

2) административные наказания назначаются должностными лицами правонарушителям, не подчиненным им по службе. По этому признаку административная ответственность отличается от дисциплинарной ответственности, при которой меры взыскания применяются в основном в порядке подчиненности вышестоящим органом или должностным лицом;

3) поскольку административная ответственность наступает за деяния, менее опасные, чем преступления, то и административные наказания, как правило, менее суровы, чем уголовные наказания¹;

4) применение административной ответственности не влечет судимости лица, совершившего правонарушение. Это лицо считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения наказания;

5) существенной особенностью института административной ответственности является то обстоятельство, что субъектом ответственности могут быть не только физические, но и юридические лица. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств;

6) в отличие от уголовной ответственности, которая устанавливается только федеральным законом (УК РФ), административная ответственность устанавливается КоАП РФ и принимается в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Итак, законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с

¹ Употребление здесь слов «как правило» обусловлено тем обстоятельством, что административный штраф, назначаемый юридическим лицам и кратный стоимости предмета административного правонарушения или сумме неуплаченных налогов, сборов, незаконной валютной операции, в ряде случаев составляет величину большую, чем максимально возможный штраф в качестве уголовного наказания в соответствии с УК РФ.

ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 1.3 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 установления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Административная ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, в том числе административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, устанавливается законами данных субъектов. При этом в одних субъектах РФ принимается единый закон в виде кодекса, в других — единый некодифицированный законодательный акт об административных правонарушениях (либо об административной ответственности), в третьих — законы об административных правонарушениях (административной ответственности) за правонарушения, совершаемые в отдельных сферах деятельности и отраслях управления. Примерами третьего случая могут служить законодательство Иркутской области, Московской области, Санкт-Петербурга и некоторых других субъектов РФ.

§ 2. Понятие и признаки административного правонарушения

Основание административной ответственности — совершение административного правонарушения (административного проступка). При этом административная ответственность за правонарушение наступает, если данное нарушение по своему характеру не влечет уголовной ответственности.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ либо законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Противоправное действие и противоправное бездействие являются двумя возможными вариантами противоправного деяния, т. е. противоправного поведения физического или юридического лица. Действие — это активное невыполнение обязанности, законного требования, нарушение установленного запрета. Бездействие — это пассивное невыполнение обязанности, возложенной на физическое или юридическое лицо. Например, открытие банком или иной кредитной организацией счета организации либо индивидуальному предпринимателю без представления ими свидетельства о постановке на учет в налоговом органе (ст. 15.7 КоАП РФ) — противоправное действие должностного лица банка, иной кредитной организации. Невыполнение должностным лицом учреждения банка обязанностей по контролю за выполнением организациями или их объединениями правил ведения кассовых операций (ст. 15.2 КоАП РФ) — противоправное бездействие должностного лица.

Анализ понятия административного правонарушения позволяет выделить три его признака: противоправность, виновность, наказуемость деяния.

Противоправность означает, что совершением данного деяния (действия или бездействия) обязательно нарушены нормы права. Никакое деяние не может быть признано административным правонарушением и за его совершение не может наступить административная ответственность, если при этом не были нарушены нормы права.

Виновность деяния подразумевает, что оно совершено при наличии вины. Отсутствие вины ни в коем случае не позволяет считать данное деяние (пусть даже и противоправное) административным правонарушением. Вина физического лица бывает в двух формах: в форме *умысла* и в форме *неосторожности*. Виновность деяния свидетельствует, что оно совершено либо умышленно, либо по неосторожности.

Административное правонарушение совершается умышленно, если лицо сознает противоправный характер своего действия (бездействия), предвидит его вредные последствия и желает наступления таких последствий или сознательно их допускает

либо относится к ним безразлично. В первом случае умысел является прямым, поскольку лицо желает наступления вредных последствий. Во втором и третьем случаях умысел косвенный, так как лицо прямо не желает наступления вредных последствий, но сознательно допускает их наступление либо относится к этим последствиям безразлично.

Умышленным правонарушением, совершенным с прямым умыслом, признается, например, проезд водителя на запрещающий сигнал светофора (ст. 12.12 КоАП РФ), когда он видел этот сигнал, но очень торопился и не стал останавливать транспортное средство. Примером умышленного правонарушения, совершенного с косвенным умыслом, служит случай, когда водитель не разобрался, какой сигнал светофора горит (положим, из-за яркого солнца, светившего в глаза), и, сознательно допуская, что едет на запрещающий сигнал светофора, или вообще относясь к этому факту безразлично, проехал на красный свет, хотя прямо наступления вредных последствий не желал.

Характерным правонарушением с прямым умыслом является нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ). Осуществление дисквалифицированным лицом в течение срока дисквалификации деятельности по управлению юридическим лицом (ч. 1 ст. 14.23 КоАП РФ) — также правонарушение, совершаемое с прямым умыслом. А вот деяния, предусмотренные ч. 2 ст. 14.23 КоАП РФ, выражающиеся в заключении с дисквалифицированным лицом договора (контракта) на управление юридическим лицом или в неприменении последствий прекращения действия договора (контракта), могут иметь как прямой, так и косвенный умысел. Причем, как показывает изучение дел, возбужденных по ч. 2 ст. 14.23, подобные правонарушения совершаются в основном с косвенным умыслом.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности их наступления, хотя должно было и могло их предвидеть. В первом случае неосторожность проявляется в форме легкомыслия (самонадеянности), так как лицо предвидело возможность наступления вред-

ных последствий, но самонадеянно рассчитывало их предотвратить. Во втором случае — в форме небрежности.

Случай, когда водитель подъехал к перекрестку на большой скорости, рассчитывая успеть остановить автомобиль при сигнале, запрещающем движение, но не сумел этого сделать и выехал на перекресток на красный свет, — типичный пример неосторожного правонарушения, совершенного по легкомыслию (самонадеянности). Если же, отвлекшись от дороги, водитель проехал на красный свет (хотя не предвидел возможности такой ситуации, поскольку не знал участка дороги, не знал, что там установлен светофор), имеет место неосторожное правонарушение в форме небрежности. Водитель должен был и мог предвидеть вредные последствия своей невнимательности и не имел права ослаблять внимание.

Кстати, рассмотренное выше правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 14.23 КоАП РФ (заключение с дисквалифицированным лицом договора на управление юридическим лицом), в ряде случаев совершается по неосторожности: по небрежности не проверяется, было ли лицо, с которым заключается договор на управление юридическим лицом, дисквалифицировано.

Правонарушение, связанное с причаливанием к находящимся под таможенным контролем судну или другим плавучим средствам (ст. 16.8 КоАП РФ), может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности. Неосторожная форма вины в форме небрежности имеет место в том случае, когда лицо, осуществившее причаливание, не предвидело, что судно или плавучее средство, стоящее на рейде или в акватории порта, находится под таможенным контролем (хотя должно было и могло это предвидеть).

Среди административных правонарушений, в том числе правонарушений юридических лиц и их должностных лиц, еще очень много таких, которые могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности. Например, нарушение установленных сроков представления налоговой декларации в налоговый орган по месту учета (ст. 15.5 КоАП РФ) может быть умышленным (либо с прямым, либо с косвенным умыслом) или неосторожным (небрежным). Как умышленной формой вины, так и неосторожностью может характеризоваться нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов (ст. 11.20 КоАП РФ). Подобных примеров можно привести немало.

Неосторожную вину необходимо отличать от невиновного причинения вреда, т. е. казуса — случая, при котором административная ответственность лица не наступает. В таких случаях лицо либо не должно было или не могло предвидеть общественно опасные, вредные последствия своего действия (бездействия), либо не было способно управлять своим поведением в силу чрезвычайных обстоятельств.

Так, из практики выяснения причин проезда водителей на красный сигнал светофора, совершения ими соответствующих ДТП известны случаи, когда у водителей, ранее не подозревавших о своем заболевании, перед перекрестком внезапно происходил инфаркт, появлялись судороги ног, они теряли сознание и т. п., в результате чего не были способны управлять транспортным средством. Могут быть и другие форс-мажорные обстоятельства, при которых лицо без наличия умысла или неосторожности нарушает правовую норму. Во всех этих случаях в силу отсутствия вины деяние не может быть признано административным правонарушением, и ответственность лица не наступает.

Юридическое лицо, согласно ст. 2.1 КоАП РФ, признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых этим Кодексом или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Наказуемость деяния означает, что за совершение данного действия (бездействия) физического или юридического лица либо КоАП РФ, либо законами субъектов РФ об административных правонарушениях обязательно должна быть установлена именно административная ответственность.

Дело в том, что за очень многие умышленные или неосторожные противоправные деяния предусмотрена не административная, а иная ответственность, например, дисциплинарная. К сожалению, имеется также достаточно примеров, когда за совершение противоправного деяния законодательством не предусмотрена никакая ответственность. В подобных случаях деяние, несмотря на его противоправность и виновность, не может быть признано административным правонарушением.

Допустим, в нарушение требований приказа директора должностное лицо организации вело переговоры с клиентами в

верхней одежде. Это противоправное деяние (нарушение нормы приказа директора, содержащей соответствующее требование) имеет, как правило, косвенный умысел. Сотрудник либо сознательно допускает наступление вредных последствий своего действия — потерю имиджа организации (явно этого не желая), либо относится к этим вредным последствиям безразлично. Хотя иногда может иметь место и прямой умысел (сотрудник хотел нанести вред имиджу организации) или неосторожная форма вины (сотрудник по небрежности просто забыл раздеться).

Однако административная ответственность за такое деяние ни КоАП РФ, ни законами субъектов РФ об административных правонарушениях не предусмотрена. Значит, данный проступок является не административным правонарушением, а дисциплинарным проступком. За него должностное лицо может нести лишь дисциплинарную ответственность.

В соответствии с КоАП РФ к административным правонарушениям относятся правонарушения: посягающие на права граждан, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность; в области охраны собственности; в области охраны окружающей природной среды и природопользования; в промышленности, строительстве, энергетике; в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель; на транспорте и в области дорожного движения; в области связи и информации; в предпринимательской деятельности, в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела; посягающие на институты государственной власти; в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ; против порядка управления; посягающие на общественный порядок и общественную безопасность; в области воинского учета. Кодексами и законами субъектов РФ предусматриваются административные правонарушения и в иных сферах.

Не является административным правонарушением причинение лицом вреда в состоянии *крайней необходимости*, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред менее значительный, чем предотвращенный вред.

§ 3. Состав административного правонарушения

Не каждое деяние, даже содержащее все признаки административного правонарушения (противоправность, виновность, наказуемость), является административным правонарушением. Дело в том, что в конкретном деянии может отсутствовать состав административного правонарушения, что исключает привлечение лица, его совершившего, к административной ответственности. Понимание состава административного правонарушения важно для обеспечения законности при привлечении лица к административной ответственности, для отграничения административных проступков от других видов правонарушений, в частности, от схожих с ним преступлений. В связи с этим следует отличать признаки административного правонарушения как понятия (как некой абстракции, теоретической конструкции) от элементов и признаков состава конкретного административного правонарушения.

Под *составом административного правонарушения* следует понимать установленную правом совокупность признаков, при наличии которых конкретное деяние становится административным правонарушением. Наличие состава административного правонарушения в том или ином деянии служит единственным основанием наступления административной ответственности за его совершение. Например, провоз без билета в пригородном поезде ребенка, проезд которого подлежит частичной оплате, — административное правонарушение, которое совершается лицом, сопровождающим ребенка (ч. 4 ст. 11.18 КоАП РФ). Если же ребенок в возрасте до 16 лет самостоятельно ехал без билета, то, хотя его действие отвечает всем признакам, свойственным административному правонарушению как понятию (противоправности, виновности, наказуемости), данное действие, тем не менее, в указанном конкретном случае не может квалифицироваться как административное правонарушение. Объясняется это тем обстоятельством, что в данном деянии нет одного из необходимых компонентов состава административного правонарушения — субъекта правонарушения, каковым может быть физическое лицо, лишь достигшее 16 лет.

Однотипные признаки состава административного правонарушения в совокупности образуют так называемые *элементы состава административного правонарушения*. К элементам состава административного правонарушения относятся:

объект;

объективная сторона;
субъект;
субъективная сторона.

Объект административного правонарушения — это общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности. Например, объектом административного правонарушения, связанного с нарушением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ст. 5.26 КоАП РФ), являются права граждан.

К административным правонарушениям помимо тех, которые посягают на права граждан, как уже отмечалось выше, относятся также правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования; посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, многие другие. Нарушаемые противоправным деянием указанные общественные отношения и есть объект соответствующего административного правонарушения.

Общественные отношения, представляющие собой объект административного правонарушения, регулируются не только нормами административного права, но в ряде случаев и нормами конституционного, экологического, трудового, земельного, финансового и других отраслей права. Однако охраняются они только нормами КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Если конкретное противоправное деяние посягает на общественные отношения, не охраняемые нормами этого Кодекса и законов субъектов РФ об административных правонарушениях, то здесь нет объекта административного правонарушения, следовательно, нет и всего состава административного правонарушения.

Объективная сторона административного правонарушения — это система предусмотренных нормами права признаков, характеризующих внешнее проявление данного правонарушения. Объективная сторона состава характеризует проступок как акт внешнего поведения правонарушителя и включает, в частности, такие признаки состава административного правонарушения, как *противоправное действие или бездействие* и *наступившие вредные последствия*.

Например, нарушение водителями транспортных средств Правил дорожного движения выражается в разных противоправных действиях: превышении установленной скорости дви-

жения, несоблюдении требований дорожных знаков, проезде на запрещающий сигнал светофора, пересечении сплошной линии разметки и др. Вредными последствиями таких действий могут быть: создание опасности в дорожном движении, помехи другим участникам движения, аварийной ситуации, совершение ДТП.

Кроме противоправного деяния и наступивших вредных последствий третьей составной частью объективной стороны правонарушения является и такой признак, как *причинно-следственная связь между этим деянием и наступившими в результате него вредными последствиями*. Установить такую причинно-следственную связь — значит выявить обстоятельства появления вредных последствий, определить, наступили они в результате противоправного деяния или по другим причинам, каким образом данное деяние повлияло на величину этих последствий и др. Однако в установлении наличия причинно-следственной связи в составе административного правонарушения, как правило, нет необходимости: наступившие вредные последствия в основном нематериальны, а проявляются только в виде общественного вреда или общественной опасности, и причинно-следственная связь между противоправным деянием и его последствиями не вызывает сомнений.

Такой состав административного правонарушения, который не предусматривает наступления в результате его совершения какого-либо материального вредного последствия, называется *формальным составом*. Административные правонарушения (в отличие от преступлений) в подавляющем большинстве случаев имеют формальный состав, соответствующие нормы предусматривают ответственность лишь за совершение противоправного деяния вне зависимости от того обстоятельства, что никаких вредных материальных последствий не наступило. Например, нарушение или невыполнение работодателем либо лицом, его представляющим, обязательств по коллективному договору, соглашению (ст. 5.31 КоАП РФ) будет административным правонарушением с формальным составом. Еще один пример административного правонарушения с формальным составом — превышение установленной скорости движения водителем транспортного средства (ст. 12.9 КоАП РФ).

Однако кроме правонарушений с формальным составом законодательством об административных правонарушениях предусмотрено немало и правонарушений с так называемым *мате-*

риальным составом, который включает обязательное наступление вредных материальных последствий. Например, если ч. 1 и 2 ст. 20.4 КоАП РФ устанавливают административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, когда это не повлекло материальных последствий (формальный состав), то ч. 3 этой же статьи — за нарушения, которые привели к материальным последствиям в виде возникновения пожара (материальный состав).

В правонарушениях с материальным составом причинно-следственная связь между противоправным деянием и наступившими вредными последствиями зачастую далеко не очевидна и требует доказательства. Например, факт наезда водителем, превысившим на 15 км/ч допустимую скорость дорожного движения, на пешехода, в результате чего последнему были причинены легкие телесные повреждения, сам по себе не означает наличия состава проступка, сформулированного в ст. 12.24 КоАП РФ. Здесь в обязательном порядке требуется доказать причинно-следственную связь между противоправным деянием и наступившими материальными последствиями.

Должно быть выяснено (как правило, путем производства судебной автотехнической экспертизы), мог ли водитель избежать наезда на пешехода, если бы не превысил установленной скорости движения. Положительный ответ на этот вопрос свидетельствует, что наезд на пешехода стал следствием нарушения Правил дорожного движения водителем, в его действиях имеется состав, предусмотренный ст. 12.24 КоАП РФ. Отрицательный ответ означает, что наезд не явился следствием превышения скорости движения, так как в сложившейся ситуации он из-за неправомерного поведения самого пешехода был неминуем даже при движении с разрешенной скоростью. В этом случае в действиях водителя не усматривается состав правонарушения, предусмотренный ст. 12.24 КоАП РФ. Водитель должен будет понести более мягкую административную ответственность, чем та, которая предусмотрена ст. 12.24, — ответственность за превышение установленной скорости движения по ч. 1 ст. 12.9 КоАП РФ.

Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит также в зависимость от таких ее признаков, как *время, место, способ, характер* совершения деяния, его *повторность, неоднократность, злость, систематичность*.

Например, в соответствии со ст. 3.1 Закона Кировской области от 26 июля 2002 г. № 88-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области» установлена ответственность за громкую речь, крики, пение и т. д. в период с 22 часов вечера до 6 часов утра. Естественно, что подобные деяния, совершенные в иное время, не будут содержать состава этого правонарушения.

Часть 1 ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает ответственность за распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, а также алкогольной и спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта менее 12% объема готовой продукции в детских, образовательных и медицинских организациях, на всех видах общественного транспорта городского и пригородного сообщения, в организациях культуры, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружениях. Распитие таких напитков в иных местах, например, у себя дома, в личном или служебном автомобиле не будет содержать состава этого правонарушения.

Мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ) определяется как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, уничтожением или повреждением чужого имущества. В данном случае законодатель прежде всего подчеркивает демонстративный характер совершения деяния — выражение явного неуважения к обществу. Действия, нарушающие общественный порядок, но не имеющие подобного характера, не будут содержать состава мелкого хулиганства. И, безусловно, для наличия состава этого правонарушения важно, чтобы соответствующие действия осуществлялись в указанных местах. Например, нецензурная брань может только тогда образовывать состав мелкого хулиганства, когда она наблюдается в общественных местах.

Повторность предусмотрена многими статьями законодательных актов, устанавливающих административную ответственность, и означает совершение, как правило, в течение года одним и тем же лицом однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию. Например, ч. 1 ст. 3.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ установлена ответственность за нарушение правил благоустрой-

ства территорий муниципальных районов и городских округов, а ч. 2 этой же статьи — повышенная ответственность за те же действия, совершенные повторно в течение года. Другой пример: санкция в виде дисквалификации применяется к должностному лицу, нарушившему законодательство о труде и об охране труда, только в том случае, если оно ранее подвергалось административному наказанию за аналогичное правонарушение (ст. 5.27 КоАП РФ).

Неоднократностью признается совершение более двух однородных правонарушений, а систематическим правонарушением считается такое, которое повторяется в течение года несколько раз. Например, ст. 15 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 17 июля 2002 г. № 727-ОД установлена административная ответственность за систематическую неявку без уважительных причин лиц, больных туберкулезом, ВИЧ-инфекцией или инфекциями, передающимися преимущественно половым путем, в специализированные медицинские организации по вызову для проведения обязательных медицинских обследований и лечебно-профилактических мероприятий.

Однако эти признаки состава административного правонарушения (время, место, способ, характер совершения деяния, его повторность, неоднократность, злостность, систематичность) присущи далеко не всем составам административных правонарушений, в силу чего они называются *факультативными* т. е. *необязательными признаками* состава административного правонарушения. В отличие от них противоправное действие (бездействие), наступившие вредные последствия и причинно-следственная связь между деянием и наступившими в результате его вредными последствиями являются *обязательными признаками* состава административного правонарушения.

Субъект административного правонарушения — физическое или юридическое лицо. При этом, как уже отмечалось выше, физические лица подлежат административной ответственности, если они достигли к моменту совершения правонарушения 16-летнего возраста.

Кроме того, субъектом административного правонарушения может быть только вменяемое физическое лицо. Лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий

(бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики, не подлежит административной ответственности.

Кроме того, в законодательстве различаются *общие субъекты* — любые вменяемые лица, достигшие 16 лет, *специальные субъекты* — должностные лица, водители, несовершеннолетние и др., а также *особые субъекты* — военнослужащие, лица, имеющие специальные звания, и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о службе. Для одних из этих категорий субъектов законом установлены дополнительные основания для административной ответственности или ее повышенный размер, для других — ограничение применения мер административной ответственности.

Так, согласно ч. 3 ст. 11.14 КоАП РФ за нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов на железнодорожном транспорте граждане (общие субъекты) несут ответственность меньшую, чем должностные лица (специальные субъекты). Вместе с тем в соответствии со ст. 2.5 Кодекса военнослужащие (особые субъекты) в большинстве случаев не несут административной ответственности на общих основаниях.

В любом случае о наличии состава правонарушения речь может идти только тогда, когда лицо, совершившее противоправное деяние, является именно тем субъектом, которому за это деяние статьями КоАП РФ или законов субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

Например, по ч. 1 ст. 12.31 КоАП РФ за выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке или не прошедшего государственного технического осмотра, административное наказание может быть назначено только должностному лицу, ответственному за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств. Указанное должностное лицо является субъектом данного правонарушения (специальным субъектом) и только его действия образуют состав этого правонарушения. Выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке или не прошедшего государственного технического осмотра, осуществленный лицом, не отвечающим за техническое состояние

и эксплуатацию транспортных средств, не может образовать состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.31 КоАП РФ. Соответственно, такое лицо не может нести ответственность, предусмотренную этой статьей.

В свою очередь, по ч. 1 и 2 ст. 12.1 КоАП РФ за управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке или не прошедшим государственного технического осмотра, административное наказание может быть назначено только водителю, управляющему этим транспортным средством. Водитель является субъектом данного правонарушения (специальным субъектом) и только его действия образуют состав правонарушения, предусмотренного ст. 12.1 Кодекса.

Субъективная сторона административного правонарушения — это психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию (бездействию) и его последствиям.

Обязательным признаком субъективной стороны является вина субъекта административного правонарушения, возможные формы которой рассмотрены выше. В статьях КоАП РФ и законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность, форма вины чаще всего не обозначается. По данным статьям административная ответственность наступает вне зависимости от формы вины. Например, не важно, умышленно нарушил водитель требование дорожного знака или по неосторожности (допустим, не заметил данного знака), в любом случае он подлежит ответственности (ст. 12.16 КоАП РФ). Также не важно, умышленно либо по неосторожности произошло несвоевременное или неточное внесение записей о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц (ч.1 ст. 14.25 КоАП РФ). Это никак не влияет на квалификацию соответствующего правонарушения, совершенного должностным лицом.

В ряде случаев, хотя форма вины не установлена законодателем прямо, она косвенно ясна из характера деяния. Например, ч. 3 ст. 11.17 КоАП РФ предусматривает ответственность за курение в вагонах (в том числе в тамбурах) пригородного поезда, а ч. 1 ст. 12.8 этого Кодекса — за управление транспортным средством в состоянии опьянения. Понятно, что такие действия могут быть только умышленными.

Однако иногда формулировка состава административного правонарушения прямо говорит, что оно может быть соверше-

но только в форме умысла или только в форме неосторожности. Например, ст. 19.2 КоАП РФ вводит ответственность лишь за *умышленное* повреждение или срыв печати (пломбы). В соответствии со ст. 7.26 этого Кодекса установлена ответственность за утрату материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации в результате их *небрежного* хранения пользователем.

В отдельных составах административных правонарушений присутствуют факультативные признаки субъективной стороны: *цель* или *мотив*. Цель — это представление правонарушителя о желаемом результате, к которому он стремится. Мотив есть то побуждение, которое толкает его на совершение правонарушения.

Например, ч. 2 ст. 20.3 КоАП РФ устанавливает ответственность, в частности, за приобретение в целях сбыта нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, направленных на их пропаганду. Отсутствие при приобретении указанных атрибутики или символики цели их сбыта исключает возможность квалификации деяния в качестве административного правонарушения по данной статье. И наоборот, ст. 6.8 КоАП РФ вводит ответственность за незаконные приобретение, хранение, перевозку, изготовление, переработку без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ, а также их аналогов. Если указанные действия осуществлялись в целях сбыта наркотических средств или психотропных веществ, их аналогов, возможность квалификации деяния по данной статье исключается.

Еще раз подчеркнем, что только при наличии всех предусмотренных законом признаков состава административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть привлечено к административной ответственности.

§ 4. Административная ответственность юридических лиц и должностных лиц

Еще в конце 50-х — начале 60-х гг. прошлого века в СССР в качестве меры административной ответственности к предприятиям, учреждениям и организациям применялись штрафы. В последующие годы существование административной ответственности юридических лиц также признавалось на законода-

тельном уровне¹. В связи с переходом страны на новые методы управления в 1990-х гг. институт административной ответственности юридических лиц получил новый мощный импульс. Это обусловило законодательное закрепление административной ответственности юридических лиц в ряде законодательных актов того периода. Однако поскольку действовавшим тогда КоАП РСФСР вопросы административной ответственности юридических лиц не регламентировались, применение к ним мер административной ответственности не имело массового характера.

Кодексом РФ об административных правонарушениях институт административной ответственности юридических лиц не только полностью признан, но и получил мощное развитие. Согласно ст. 2.10 КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, указанных в статьях разд. II (Особенной части) этого Кодекса или законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Самим КоАП РФ установлено значительное количество административных правонарушений, ответственность за совершение которых возлагается на юридических лиц. Так, из 442 статей КоАП РФ, определяющих составы административных правонарушений, в 256 статьях (что составляет 58% всех статей Особенной части Кодекса) предусмотрена ответственность юридических лиц. Во всех главах Особенной части Кодекса (за исключением гл. 21 «Административные правонарушения в области воинского учета») содержатся статьи, предусматривающие административную ответственность юридических лиц.

Достаточно велики санкции, предусматриваемые в отношении юридических лиц. Так, административный штраф, назначаемый юридическим лицам, может достигать суммы в 1 млн руб. или трехкратного размера стоимости предмета административного правонарушения, трехкратной суммы неуплаченных налогов, сборов, таможенных пошлин, незаконной ва-

¹ Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1981 г. «О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» предусматривалось, что вступление в силу этих Основ не затрагивало действующих актов законодательства по вопросам административной ответственности юридических лиц.

лютной операции и др., что нередко вообще составляет баснословные размеры.

Помимо штрафных санкций за ряд правонарушений юридических лиц в качестве дополнительного административного наказания предусмотрена конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Например, производство либо оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, не соответствующих требованиям государственных стандартов, санитарным правилам и гигиеническим нормативам (ст. 6.14 КоАП РФ), может повлечь назначение юридическим лицам административного штрафа в размере до 200 тыс. руб. с конфискацией этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, использованных для производства этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, оборудования, сырья, полуфабрикатов и др.

Нарушение правил добычи, промысла водных биологических ресурсов и их охраны либо условий лицензии на водопользование и промысел водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации (ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ) может повлечь назначение юридическим лицам административного штрафа в трехкратном размере стоимости водных биологических ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения, с конфискацией судна и иных орудий совершения этого административного правонарушения.

Незаконное перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу России (ч.1 ст. 16.1 КоАП РФ) может повлечь назначение юридическим лицам административного штрафа в размере до трехкратной стоимости перемещенных товаров с их конфискацией, а также конфискацию товаров и транспортных средств, явившихся орудиями совершения этого правонарушения. Подобных примеров еще немало.

За ряд правонарушений юридических лиц им назначается такое административное наказание, как административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. Подобное наказание нередко приводит к значительным экономическим потерям юридических лиц.

Законами субъектов РФ в дополнение к КоАП РФ также установлено значительное число административных правонару-

шений юридических лиц, связанных с несоблюдением ими правил и норм, предусмотренных нормативными правовыми актами этих субъектов.

В соответствии со 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 КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В ст. 2.10 КоАП РФ определены основные положения, связанные с привлечением юридических лиц к административной ответственности. В частности, установлено, что если в статьях разд. I, III, IV и V КоАП РФ не указано, что закрепленные 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, когда по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

Как видно, данное положение не распространяется на статьи разд. II КоАП РФ — его Особенную часть. Между тем, в конкретной статье Особенной части при формулировании состава административного правонарушения обязательно должны быть указаны юридические лица как субъекты данного правонарушения, а также определено соответствующее наказание юридическим лицам. В противном случае положения этой статьи могут распространяться только на физических лиц.

Согласно ст. 2.10 КоАП РФ при слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо. При разделении юридического лица либо при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи

с которыми было совершено административное правонарушение. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

В рассмотренных случаях административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Апробация КоАП РФ, законами субъектов РФ об административных правонарушениях института административной ответственности юридических лиц, квалификация в качестве правонарушений значительного числа совершаемых ими деяний, установление жестких административных санкций обуславливаются следующими обстоятельствами.

Необходимые мероприятия по выполнению положений норм и правил, направленных на обеспечение жизни и здоровья граждан, охрану собственности, обеспечение безопасности в промышленности, строительстве, энергетике, на транспорте, охрану окружающей природной среды, обеспечение политики государства в области предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, соблюдение порядка в таможенном деле и др., зачастую не только выходят за рамки основной деятельности юридических лиц, но и, главное, требуют от них существенных материальных, трудовых и иных затрат, противоречат их экономическим интересам. Подобные нарушения юридических лиц нередки в процессе их экономической и организационно-хозяйственной деятельности.

Борьба с такими правонарушениями только за счет неукоснительного обеспечения возмещения в гражданском порядке юридическими лицами вреда, причиненного в результате их неправомерных действий, неэффективна. Во-первых, нередко крайне сложно достоверно определить вред, причиненный соответствующими противоправными действиями, что существенно осложняет или делает невозможным принятие решения гражданским или арбитражным судом.

Во-вторых, по оценкам экспертов, необходимые затраты юридических лиц на профилактические мероприятия, связанные с предотвращением тех или иных неправомерных дейст-

вий, в ряде случаев превышают, и иногда существенно, возможные вредные последствия, причиняемые в результате совершения таких действий. Организациям зачастую выгоднее возмещать причиненный ущерб в дальнейшем (если еще будет соответствующее судебное решение), чем заранее осуществлять профилактические затраты, причем иногда значительно большие, чем сумма самого ущерба.

В-третьих, и это главное, подобные правонарушения в большинстве случаев не приводят к возникновению вредных материальных последствий, а только создают опасность их наступления либо вообще лишь приносят нематериальный вред тем или иным общественным отношениям. О гражданской ответственности за совершение противоправных деяний в этих случаях, как правило, говорить не приходится.

Установление государством значительных административных наказаний за совершение таких правонарушений призвано обеспечить соблюдение юридическими лицами необходимых норм и правил вопреки их экономическим интересам. Однако административная ответственность юридических лиц имеет не только правоохранительную, но и ярко выраженную фискальную направленность.

Наряду с административной ответственностью юридических лиц КоАП РФ широко предусмотрена ответственность их должностных лиц. В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом 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 РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и дру-

гие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица (если законом не установлено иное).

Еще раз отметим, что к должностным лицам как субъектам административной ответственности КоАП РФ причисляет и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Данное положение ст. 2.4 Кодекса вызывает немало споров и нареканий. В связи с этим, видимо, не случайно законодатель постепенно стал отходить от отождествления в качестве субъектов административной ответственности должностных лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Наоборот, в ряде частных случаев ответственность последних стала рассматриваться как ответственность юридических лиц. Например, в примечании к ст. 16.1 КоАП РФ установлено, что за административные правонарушения, предусмотренные гл. 16 Кодекса («Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)»), лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица. Кодекс РФ об административных правонарушениях дополнен ст. 7.34 «Нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность»). В примечании к этой статье также указано, что за административные правонарушения, предусмотренные данной статьей, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица. Думается, такая концепция будет развиваться.

Из 442 статей КоАП РФ, составляющих его Особенную часть, административная ответственность должностных лиц установлена в 330 статьях (75% статей Особенной части). Законом субъектов РФ в дополнение к КоАП РФ также установлено значительное число административных правонарушений должностных лиц, связанных с несоблюдением ими правил и норм, предусмотренных нормативными правовыми актами этих субъектов.

При этом назначение наказания за соответствующее правонарушение организации не освобождает от одновременной административной ответственности за правонарушение и виновное должностное лицо.

Административная ответственность юридических лиц, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей в современных условиях становится мощным рычагом государственного управления экономическими процессами, регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

§ 5. Особенности привлечения

к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции

Федеральные законы закрепляют особые правила привлечения к административной ответственности депутатов законодательных органов государственной власти, судей, прокуроров, военнослужащих и некоторых других категорий должностных лиц.

Так, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы РФ в течение всего срока их полномочий без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Они не могут быть также задержаны и подвергнуты личному досмотру (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц). После окончания производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

Подчеркнем, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы РФ без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ не могут быть привлечены лишь к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Указания на их неприкосновенность в связи с совершением административных правонарушений, рассматриваемых во внесудебном порядке, должностными лицами органов исполнительной власти, в законе нет.

Правом на неприкосновенность наделены также депутаты законодательных органов субъектов РФ и депутаты представительных органов муниципальных образований. Но неприкосно-

венность этих депутатов не распространяется на действия, не связанные с осуществлением ими депутатских полномочий.

В отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения и др. решение по вопросу о привлечении к административной ответственности принимается судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по представлению Генерального прокурора РФ. В отношении иных судей — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, автономной области, автономного округа также по представлению Генерального прокурора РФ.

Установлен также особый порядок привлечения прокуроров и следователей (системы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации) к административной ответственности. Любая проверка сообщения о том, что правонарушение совершено прокурором или следователем, является исключительной компетенцией органов прокуратуры. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц).

Военнослужащие также могут быть задержаны и подвергнуты аресту, в том числе в качестве дисциплинарного взыскания, только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и общевоинскими уставами. О задержании военнослужащих вне воинской части, в которой они проходят службу, немедленно уведомляются органы военного управления и военной прокуратуры. С учетом особенностей прохождения службы военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут административную ответственность как на общих основаниях, так и (в большинстве случаев) согласно воинским уставам.

Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы и некоторых других органов также несут административную ответственность за совершение лишь отдельных административных правонарушений, в остальных случаях они подвергаются мерам дисциплинарного характера. Дела об их административных правонарушениях, за совершение ко-

торых предусматривается дисциплинарная ответственность, рассматриваются непосредственным начальником, которому данные сотрудники подчинены по службе. Вышестоящий начальник вправе отменить, смягчить или ужесточить наказание. Видами наказаний являются: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в должности; увольнение.

В связи с этим, ст. 2.5 КоАП РФ предусмотрены особые условия привлечения к административной ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания. К последним лицам относятся 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, таможенных органов.

Все эти лица в соответствии с ч. 2 указанной статьи несут административную ответственность согласно КоАП РФ на общих основаниях лишь за совершение административных деликтов, связанных с нарушениями:

избирательных прав граждан и законодательства о проведении выборов (ст. 5.1—5.25, ст. 5.45—5.52, 5.56 КоАП РФ);

законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ст. 5.26), а также области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3);

требований законодательства о размещении заказов на поставки, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 7.29—7.32, 19.5 (ч. 7), 19.7.2);

требований в области охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8);

правил пожарной безопасности вне места военной службы или прохождения военных сборов (ст. 11.16, 20.4);

в области дорожного движения, финансов, налогов, сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела (гл. 12, 15, 16);

норм, определяющих необходимость выполнения законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7);

пограничного режима (ст. 18.1—18.4).

При этом имеются определенные ограничения при назначении военнослужащим административных наказаний. В соответствии с ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф не может применяться 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. Согласно ст. 3.9 КоАП РФ к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов не может применяться административный арест.

За совершение других административных правонарушений военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, несут дисциплинарную ответственность согласно федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, регламентирующим прохождение ими службы и их статус.

Глава 20 Административное наказание

§ 1. Цели административного наказания

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.

Административные наказания — это разновидность административного принуждения. От иных мер административного принуждения они отличаются тем, что являются карательными санкциями, преследуют специфические цели, применяются в строго урегулированном процессуальном порядке. Административными наказаниями признаются только те принудительные меры, которые установлены ст. 3.2—3.12 КоАП РФ и порядок назначения которых также определяется соответствующими нормами данного Кодекса.

Не являются административными наказаниями, например, такие меры административного принуждения, как запрещение эксплуатации транспортных средств, если их техническое состояние не отвечает установленным требованиям; отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей; отзыв лицензии и ряд иных принудительных действий, предусмотренных различными федеральными законами и применяемых в административном порядке. Порядок применения этих мер как наказаний не регулируется нормами КоАП РФ.

Административные наказания применяются за нарушение норм административного, конституционного, трудового, финансового, гражданского, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и других отраслей права. Их назначение наносит виновному правовой урон, временно ухудшает его правовое положение (ограничивает права и возлагает дополнительные обязанности), а также создает состояние наказанности, которое прекращается, если лицо в течение одного года не совершило нового административного правонарушения. К тому же административное наказание всегда выражает официально и гласно данную государством отрицательную оценку совершенного правонарушения.

Кара не самоцель назначения административного наказания. Последнее необходимо и для того, чтобы воспитать субъекта, которому назначено наказание, в духе уважения к закону и правопорядку, чтобы предупредить совершение новых проступков как самим правонарушителем, так и другими лицами. Конечной целью практики применения административных наказаний является частная и общая превенция административных и иных правонарушений. В определенной мере административные санкции предупреждают преступления.

Следует отметить, что КоАП РФ — первый нормативный акт, который назвал административно-карательные санкции наказаниями. До этого они во всех официальных документах, в том числе в ранее действовавшем КоАП РСФСР, а также в научной и учебной литературе именовались административными взысканиями. Новое название мер административной ответственности, во-первых, точнее раскрывает их карательное содержание и предназначение, во-вторых, подчеркивает их связь и

близость к мерам уголовной ответственности, в-третьих, отражает общие черты этих видов ответственности.

Административное наказание не может иметь целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

§ 2. Виды административных наказаний

В соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях среди прочего относится установление перечня видов административных наказаний и правил их применения. Возможные виды административных наказаний устанавливаются только КоАП РФ. Перечень видов административных наказаний, установленных данным Кодексом, не может быть расширен законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Систематизированный и исчерпывающий перечень административных наказаний дан в ст. 3.2 КоАП РФ. Все они образуют систему административных наказаний, которая включает карательные санкции, разные по содержанию, тяжести и иным признакам. Перечень наказаний дан в определенной последовательности: от менее суровых к более суровым. Законодателем утверждена иерархия наказаний, которая должна учитываться как законодательными органами субъектов РФ, так и судьями, органами, должностными лицами, рассматривающими дела об административных правонарушениях и назначающими административные наказания.

В настоящее время КоАП РФ установлены девять видов административных наказаний. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

- б) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства;
- 8) дисквалификация;
- 9) административное приостановление деятельности.

В отношении физических лиц могут применяться все эти виды административных наказаний; в отношении юридических лиц — только предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

Только КоАП РФ административные наказания в виде возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишения специального права, предоставленного физическому лицу; административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, дисквалификации, административного приостановления деятельности устанавливаются. Административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа предусматриваются как КоАП РФ, так и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Все административные наказания характеризуются общим основанием их применения — совершением административного правонарушения. Законодательство об административных правонарушениях, кроме того, определяет единые принципы и единый порядок их назначения.

Отметим, что назначение семи из девяти предусмотренных КоАП РФ видов наказаний находится в исключительной юрисдикции судей. К наказаниям, которые может назначать только судья, относятся: возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства (хотя в отдельных случаях это наказание назначается должностными лицами органов

исполнительной власти); дисквалификация; административное приостановление деятельности. Указанные наказания назначаются судьями по всем составам правонарушений, за совершение которых они предусмотрены. В административном порядке КоАП РФ разрешает применять только предупреждение и административный штраф и, как отмечалось выше, в отдельных случаях — административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства.

Кодекс РФ об административных правонарушениях подразделяет административные наказания на основные и дополнительные. Дополнительное наказание назначается в качестве второго наказания к основному. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 14.16 этого Кодекса розничная продажа этилового спирта влечет наложение административного штрафа (основное наказание) с конфискацией этилового спирта (дополнительное наказание).

В соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний. Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание.

Рассмотрим подробнее виды административных наказаний.

Предупреждение — мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.

Предупреждение как меру административного наказания не следует путать с предупреждением как мерой административного пресечения. Устные предупреждения, которые в качестве меры административного пресечения должностные лица делают

гражданам или организациям, не считаются административными наказаниями. Точно так же не являются наказаниями письменные предупреждения (предписания, предостережения), которые направляются гражданам и организациям, но при этом не выносятся постановления о назначении административного наказания.

Предупреждение как мера административного наказания всегда назначается путем вынесения соответствующего письменного постановления и вручения (либо направления) копии постановления лицу, привлеченному к административной ответственности, или его законному представителю.

Предупреждение — самая легкая по карательному воздействию мера административного наказания. В связи с этим ряд авторов рассматривают предупреждение как наказание, скорее, морального, чем юридического характера. Думается, это не совсем верно. Предупреждение ведет к тем же юридическим последствиям, что и все другие административные наказания. Применение данной меры, как и других административных наказаний, влечет для нарушителя неблагоприятные правовые последствия. Субъект ответственности в течение одного года считается лицом, привлекавшимся к административной ответственности. А это может повлиять на вид и размер наказания, назначаемого за повторное административное правонарушение, может быть обстоятельством, отягчающим административную ответственность. По своему содержанию, как уже отмечалось выше, предупреждение — мера морально-правового воздействия.

При малозначительности совершенного правонарушения возможно освободить лицо, его совершившее, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Несмотря на то, что подобное устное замечание делается в результате совершения правонарушения, его нельзя отождествлять с предупреждением как мерой наказания. Устное замечание не является наказанием и не влечет неблагоприятных правовых последствий. Это мера морального воздействия.

Административный штраф — это денежный начет на физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение. Будучи наказанием имущественного характера, он является достаточно эффективной и наиболее распространенной мерой принудительного воздействия и может применяться только в качестве основного административного

наказания. Административный штраф предусматривается практически всеми статьями Особенной части КоАП РФ и соответствующими статьями законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

С 1992 г. до середины 2007 г. административный штраф в основном выражался в величине, формально кратной минимальному размеру оплаты труда (так было определено в ст. 27 КоАП РСФСР и в ст. 3.5 КоАП РФ), а фактически в величине, кратной специально установленному для определения значения штрафа минимальному размеру оплаты труда, равному 100 руб.¹

В настоящее время размер административного штрафа выражается в рублях, как это было до 1992 г. При этом в соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф он не может быть менее 100 руб. и более чем установлено Кодексом для граждан, должностных лиц, юридических лиц. Так, для граждан его размер не может превышать 5 тыс. руб., для должностных лиц — пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц — 1 млн руб.

Административный штраф может выражаться также в величине, кратной:

стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов либо таможенных пошлин:

сумме незаконной валютной операции;

сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании;

сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке;

сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках;

сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию;

сумме неуплаченного административного штрафа;

¹ Такое искусственное значение минимального размера оплаты труда было установлено Федеральным законом «О минимальном размере оплаты труда».

сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение. При этом сумма выручки учитывается либо 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).

Не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, не может превышать трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин; суммы незаконной валютной операции; суммы денежных средств либо стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании; суммы валютной выручки, не проданной в установленном порядке; суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках; суммы денежных средств.

Из этого правила есть одно исключение. Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, назначенного за совершение мелкого хищения чужого имущества (ст. 7.27 КоАП РФ), не может превышать пятикратный размер стоимости похищенного имущества.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) 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. Напомним, что последнее возможно, если правонарушитель не осуществлял деятельность

по реализации товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом ст. 46 БК РФ определены доли сумм административных штрафов, назначаемых за правонарушения, совершаемые в различных областях управления, которые поступают в различные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Как уже говорилось в предыдущей главе, административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Возмездным изъятием орудия совершения или предмета административного правонарушения является их принудительное изъятие и последующая реализация с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета.

В сфере административных правонарушений специфика возмездного изъятия заключается в том, что оно может быть обращено только на те вещи, которые были непосредственным орудием совершения или предметом административного правонарушения, и применено лишь к собственнику указанных вещей. При этом возмездное изъятие может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

Применить возмездное изъятие значительно сложнее, чем конфискацию, предусматривающую безвозмездное обращение в доход государства изъятых предметов, поэтому на практике оно используется крайне редко. В настоящее время в качестве наказания за административные правонарушения эта мера предусматривается лишь в ч. 2 и 3 ст. 20.8 КоАП РФ — за нарушение правил хранения, ношения, уничтожения, коллекционирования и экспонирования оружия и патронов к нему, а также в ч. 3 ст. 20.12 КоАП РФ — за нарушение правил использования оружия и патронов к нему. В обоих случаях возмездное изъятие устанавливается в качестве дополнительного наказания, которое может назначаться к основному наказанию или не назначаться.

Возмездное изъятие может быть назначено только судьей. При этом судья рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими частями ст. 20.8 и 20.12 КоАП РФ (влекущих возможность применения возмездного изъятия), если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передаст его на рассмотрение судье. Таким образом, возможность применения возмездного изъятия как дополнительного наказания на практике зависит от усмотрения органа или должностного лица.

Граждане, чье существование и доходы полностью или в основном связаны с охотой и рыболовством, не могут быть лишены охотничьего оружия, других орудий охоты или рыболовства и боеприпасов. В связи с этим в ч. 2 ст. 3.6 КоАП РФ установлено, что возмездное изъятие охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство — основной законный источник средств к существованию. Такое исключение сделано главным образом для граждан, составляющих коренные малочисленные народы и этнические общности, исконная среда обитания которых связана с животным миром и основными видами деятельности которых являются охота или рыболовство.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей.

В отличие от уголовного законодательства, где конфискация имущества как вид наказания исключена из системы наказаний и рассматривается как иная мера уголовно-правового характера, в законодательстве об административных правонарушениях конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения признается административным наказанием. Кроме того, если УК РФ допускает возможность конфискации широко круга имущества лица, совершившего преступление, в КоАП РФ в качестве наказания применяется конфискация строго определенных вещей — орудий совершения или предметов административного правонарушения.

Необходимо отметить, что КоАП РФ значительно расширил применение данного административного наказания по сравнению с ранее действовавшим КоАП РСФСР. Конфискация ору-

дий совершения и предметов административного правонарушения предусмотрена более чем в 50 статьях Особенной части КоАП РФ в качестве дополнительного вида административного наказания. Значительно расширился круг конфискуемых предметов. Ими могут быть: денежные средства, валютные ценности, этиловый спирт и алкогольная продукция, оружие, боеприпасы, орудия производства, сырье, изготовленная продукция, несертифицированные средства связи, контрафактная печатная продукция, транспортные средства, суда, летательные аппараты и др.

Однако точно так же, как и при возмездном изъятии у граждан, чье существование и доходы полностью или в основном связаны с охотой и рыболовством, для которых охота или рыболовство — основной законный источник средств к существованию, нельзя конфисковать охотничье оружие, боевые припасы и другие дозволенные орудия охоты или рыболовства. Соответствующее положение сформулировано в ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ, регламентирующей применение конфискации как меры административного наказания.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, как и возмездное изъятие, назначается только судьей.

Следующий вид административных наказаний — *лишение специального права, предоставленного физическому лицу*. 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.

В ст. 3.8 КоАП РФ, определяющей лишение специального права как вид административного наказания, в отличие от аналогичной ст. 30 ранее действовавшего КоАП РСФСР не уточняется содержание специальных прав, которых может быть лишен гражданин. В Особенной части КоАП РФ предусмотрено лишение права на охоту, права на управление транспортным средством, самоходной машиной или другими видами техники, воздушным судном, судном на морском, внутреннем водном транспорте, маломерным судном.

Следует отметить, что в ст. 32.5 и ст. 32.6 КоАП РФ упоминается лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Однако в статьях Осо-

бенной части Кодекса в настоящее время не установлены правонарушения, предусматривающие лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

Таким образом, сейчас законодательством реально предусмотрены административные наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, только в отношении права на охоту и права на управление транспортными средствами.

Для управления транспортным средством, равно как и для занятия охотой, необходимо наличие специального права. Так, чтобы приобрести право на управление автотранспортными средствами, необходимо сдать квалификационные экзамены и получить водительское удостоверение. Управление другими транспортными средствами предполагает аналогичную процедуру. Применить данный вид административного наказания можно лишь к физическому лицу, которому специальное право было ранее предоставлено и которое этого права не лишено или не утратило его по иным основаниям. Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права фактически означает для него запрет заниматься соответствующим видом деятельности на определенный срок.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет. Лишение специального права назначается только судьей.

Выше отмечалось, что возмездное изъятие или конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию. Исходя из тех же посылок, законодатель определил в ч. 4 ст. 3.8 КоАП РФ, что для таких лиц не может применяться и лишение специального права в виде права на охоту.

Статьей 3.8 КоАП РФ установлено также, что лишение специального права в виде права на управление транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев:

управления транспортным средством в состоянии опьянения;

уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

оставления указанным лицом в нарушение существующих правил места ДТП, участником которого он являлся.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. Это один из наиболее строгих видов административных наказаний, который устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений.

Административный арест устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до 30 суток (например, по ст. 20.5 КоАП РФ). Если административному аресту предшествовало административное задержание физического лица, совершившего правонарушение, то срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Арестованные содержатся под стражей в специальных приемниках органов внутренних дел для лиц, арестованных в административном порядке. Арестованные обязаны выполнять требования установленного режима их пребывания в этих приемниках. Порядок содержания арестованных во время отбывания административного ареста и особенности соответствующего режима определены Положением о порядке отбывания административного ареста, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 726.

Административный арест назначается судьей.

Административный арест не может применяться к определенным категориям лиц:

беременным женщинам;

женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет;

лицам, не достигшим 18 лет (несовершеннолетним);

инвалидам I и II групп;

военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы;

имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных гражданина или лица через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации.

Это наказание применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Во всех статьях КоАП РФ, содержащих такое наказание, оно закрепляется в качестве возможного дополнительного наказания наряду с основным наказанием — административным штрафом. Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — компетентными должностными лицами органов исполнительной власти. Такими должностными лицами являются наделенные необходимыми полномочиями сотрудники пограничных органов.

Содержание административного выдворения за пределы Российской Федерации достаточно специфично. Оно, как уже отмечалось выше, состоит в контролируемом перемещении лиц, не являющихся гражданами России, с ее территории через Государственную границу РФ. Перемещение может производиться принудительно и путем контролируемого самостоятельного выезда выдворяемого из Российской Федерации. В случае если у выдворяемого из России лица нет необходимых средств и установление стороны, пригласившей его в Россию, невозможно, перемещение выдворяемого лица через Государственную границу РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства как административное наказание не следует смешивать с такими мерами административного пресечения, как:

1) *депортация* — принудительная высылка иностранного гражданина (лица без гражданства) из Российской Федерации в

случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации;

2) *выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации* — принудительная мера, применяемая уполномоченными должностными лицами пограничных органов и связанная с передачей иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших режим Государственной границы РФ, властям государства, с территории которого они пересекли Государственную границу РФ.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификацию следует отличать от административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу, а также от уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью. Дисквалификация применяется за нарушение административно-правовых запретов только к субъектам, обладающим особым правовым статусом, — определенному кругу лиц, управляющих юридическим лицом, а также к индивидуальным предпринимателям.

Административное наказание в виде дисквалификации может быть назначено:

лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица;

членам совета директоров;

лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;

арбитражным управляющим.

Административное наказание в виде дисквалификации назначается только судьей.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования

юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности 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;
- совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- совершения административного правонарушения в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- совершения административного правонарушения в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности;
- совершения административного правонарушения в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах);
- совершения административного правонарушения в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности;
- совершения административного правонарушения в области градостроительной деятельности.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток.

Судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

§ 3. Общие правила назначения административного наказания

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных КоАП РФ или законом субъекта РФ об административных правонарушениях, предусматривающим ответственность за данное деяние. В санкциях статей, определяющих ответственность за отдельные виды административных правонарушений, предусматриваются вид наказания и допустимые его размеры.

Нередко возникает вопрос: должно ли лицо, понесшее административное наказание, затем исполнить то требование нормы, за неисполнение которого оно привлечено к административной ответственности? Да, должно. Надо четко уяснить, что назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. При этом к числу характеристик личности, указанных в КоАП РФ, которые позволяют определить, допустимо ли назначение данному лицу административного наказания, и если допустимо, то какое, относятся: возраст, пол, наличие гражданства, род занятий, служебное положение, должностное положение, состояние здоровья и др.

При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие адми-

административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

В соответствии со ст. 4.2 КоАП РФ *обстоятельствами, смягчающими административную ответственность*, 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.

Большинство из перечисленных обстоятельств могут быть учтены только в отношении физического лица. К юридическим лицам применимы лишь добровольное сообщение лицом о совершенном им административном правонарушении, предотвращение вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими и другие обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

Согласно ст. 4.3 КоАП РФ к *обстоятельствам, отягчающим административную ответственность*, относятся:

продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицу уже назначалось административное наказание, по которому не истек предусмотренный ст. 4.6 КоАП и рассматриваемый ниже срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

вовлечение несовершеннолетнего лица в административное правонарушение;

совершение административного правонарушения группой лиц;

совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Указанные отягчающие обстоятельства являются исчерпывающими, никакие другие факторы нельзя трактовать в качестве таковых. Учет отягчающих обстоятельств позволяет усилить административную ответственность в пределах санкции статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, применить дополнительное наказание.

Однако перечисленные обстоятельства не могут учитываться как отягчающие в случае, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение правонарушения. Например, совершение административного правонарушения при чрезвычайных обстоятельствах не признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ).

Согласно ст. 2.8 КоАП РФ не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Не подлежит также административной ответственности лицо, действовавшее в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред менее значительный, чем предотвращенный вред. Согласно ст. 2.7 КоАП РФ причинение лицом вреда охра-

няемым законом интересам в состоянии крайней необходимости не является административным правонарушением.

При этом необходимо различать правомерные действия в условиях крайней необходимости и превышение пределов крайней необходимости. Последнее означает причинение вреда, явно не соответствующего характеру и степени угрожавшей опасности. Принято выделять следующие условия правомерности действий в состоянии крайней необходимости:

опасность должна быть не абстрактной, а вполне конкретной, содержащей непосредственную угрозу причинения вреда данному лицу либо другим лицам, а также охраняемым законом интересам общества или государства;

опасность при данных обстоятельствах не может быть реально и своевременно устранена иными средствами, т. е. не наносящими вреда иному правовому благу или охраняемым правом интересам других лиц;

причиненный вред должен быть менее значителен, чем предотвращенный. При сопоставлении вреда следует исходить из того, что жизнь и здоровье человека всегда выше имущественных интересов. Если же сопоставляются материальные ценности, надо исходить из оценки стоимости спасенного и поврежденного (утраченного) имущества.

Судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут также освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием при малозначительности совершенного административного правонарушения. При этом должен учитываться прежде всего характер совершенного правонарушения. Отличительным признаком малозначительного правонарушения является то обстоятельство, что оно при формальном наличии всех признаков состава правонарушения само по себе не содержит каких-либо опасных угроз для личности, общества или государства.

Важным принципом административной ответственности, базирующимся на принципе, присущем юридической ответственности в целом, является недопустимость удвоения административной ответственности. С учетом ст. 4.1 КоАП РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. За одно правонарушение может быть назначено основное либо основное и

дополнительное административное наказание из установленных в Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административной ответственности. Назначение двух основных административных наказаний неправомерно, поскольку в этом случае ответственность удваивается. Назначение двух дополнительных наказаний без основного также неправомерно.

Для уяснения правил назначения административного наказания при совершении нескольких административных правонарушений важно разобраться в том, что такое *множественность* проступков. Под множественностью понимается ситуация, при которой каждое совершенное лицом деяние образует состав правонарушения и квалифицируется по самостоятельной статье КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях. При этом имеются в виду правонарушения, за которые лицо не подвергалось административному наказанию и сроки давности привлечения к административной ответственности по которым не истекли.

В правоприменительной практике часто имеют место случаи, когда лицо различными действиями (бездействием) совершает два или более административных правонарушения. В теории права это называется *совокупностью правонарушений*. Совокупность правонарушений характеризуется следующими обстоятельствами:

лицом совершены два или более административных правонарушений, по каждому из которых не истекли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также ни за одно из которых не налагалось административное наказание;

административные правонарушения могли быть совершены как одновременно в результате одного действия (бездействия), так и в разное время;

каждое из совершенных правонарушений квалифицируется по отдельной статье (части статьи) нормативного акта, предусматривающего административную ответственность.

В отличие от уголовного законодательства в законодательстве об административных правонарушениях не предусматривается возможность сложения наказаний, назначенных за несколько правонарушений. Правила, которыми должны руководствоваться судьи, органы, должностные лица при назначении административного наказания по совокупности правонарушений, установлены ст. 4.4 КоАП РФ.

По общему правилу, при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Исключение составляют дела о совершенных правонарушениях по совокупности, рассматриваемые одним и тем же субъектом административной юрисдикции (судьей, органом, должностным лицом). При этом назначение административного наказания по совокупности правонарушений предполагает одновременное рассмотрение дел. В таких случаях административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу более строгого административного наказания. Здесь необходимо уточнить, что согласно ч. 3 ст. 3.4 КоАП РФ административное наказание назначается:

1) в пределах санкции, не предусматривающей назначение административного наказания в виде предупреждения, если одной из указанных санкций предусматривается назначение административного наказания в виде предупреждения;

2) в пределах санкции, при применении которой может быть назначен наибольший административный штраф в денежном выражении, если указанными санкциями предусматривается назначение административного наказания в виде административного штрафа.

При назначении административного наказания по совокупности правонарушений могут быть назначены дополнительные административные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций.

При назначении административных наказаний следует отличать совершение нескольких правонарушений от правонарушений, совершенных повторно или неоднократно. Повторные или неоднократно совершаемые правонарушения нередко являются сложными по юридической конструкции их состава, но всегда однородными в отличие от совокупности, когда лицо совершает несколько разных административных правонарушений. Повторность или неоднократность в качестве квалифицирующего признака могут быть закреплены в диспозиции конкретных статей КоАП РФ или законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Повторность или неоднократность характеризуются совершением двух и более однородных административных правонарушений, за которые лицо ранее привлекалось к администра-

тивной ответственности, но при этом срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не истек. Таким образом, повторным или неоднократным административным правонарушениям характерна их однородность. Однородность означает, что вновь совершенное правонарушение и прежнее правонарушение предусмотрены одной и той же статьей либо частью статьи, им присущи одинаковые или сходные непосредственные объекты административного правонарушения, мотивы и условия их совершения. Если за ранее совершенное административное правонарушение лицо было освобождено от административной ответственности, вновь совершенное однородное правонарушение нельзя признавать повторным.

Административное правонарушение может быть связано с причинением потерпевшему физического, имущественного или морального вреда. Причиненный в результате административного правонарушения физический вред, как правило, выражается в легком вреде здоровью человека.

В КоАП РФ наряду с термином «вред» используется в качестве его синонима термин «ущерб». Это сделано, в частности, в ст. 4.7 Кодекса. Согласно данной статье судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Спор о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, разрешается судом отдельно от рассмотрения административного правонарушения в порядке гражданского судопроизводства. По делу об административном правонарушении, рассматриваемому не судьей, а иными субъектами административной юрисдикции, спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства.

Несколько слов следует сказать о назначении административных наказаний иностранным гражданам и лицам без гражданства. В соответствии со ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Иностранцы граждане и лица без гражданства, совершившие административные правонарушения на континентальном шельфе и в исключи-

тельной экономической зоне Российской Федерации, также подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Постоянно проживающие в Российской Федерации лица без гражданства, совершившие административные правонарушения за пределами России, согласно ч. 2 ст. 1.8 КоАП РФ подлежат административной ответственности в соответствии с данным Кодексом в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

§ 4. Давность привлечения к административной ответственности

Законодательство об административных правонарушениях предусматривает давность привлечения к административной ответственности. Согласно ст. 4.5 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. Однако это правило имеет ряд исключений.

Так, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения за нарушение законодательства РФ:

- об экспортном контроле;
- о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе;
- об исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- об охране окружающей природной среды;
- о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, повлекших причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего);
- об авторском праве и смежных правах;

- о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров;
- об использовании атомной энергии;
- о налогах и сборах;
- о защите прав потребителей;
- о государственном регулировании цен (тарифов);
- о рекламе;
- о лотереях;
- о выборах и референдумах;
- об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
- о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- о несостоятельности (банкротстве);
- о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- об организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках.

Это же правило касается нарушения:

- таможенного, патентного, антимонопольного, бюджетного, валютного законодательства, актов органов валютного регулирования;
- иммиграционных правил;
- правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников).

При даче административного правонарушения указанные сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. Примерами подобных дачихся правонарушений в соответствии с КоАП РФ являются: нарушение сроков возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе (ст. 15.15); незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей (ст. 18.13), нарушение сроков регистрации или перерегистрации оружия или сроков постановки его на учет (ст. 20.11), неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету (ст. 21.5) и др.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации,

лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при обнаружении административного правонарушения — одного года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки для определения давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении.

Законодательство об административных правонарушениях определяет срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. По истечении одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания лицо считается не подвергавшимся административной ответственности и при назначении нового административного наказания не может учитываться такое отягчающее обстоятельство, как повторность. Повторность не может рассматриваться в данном случае и в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

Раздел VI

Административно-процессуальное право. Производство по делам об административных правонарушениях

Глава 21

Административный процесс и административное процессуальное право

§ 1. Административный процесс: понятие и признаки

Вопрос об административном процессе и административном процессуальном праве является едва ли не самым актуальным и одновременно спорным и противоречивым в современном российском административном праве. Очевидно, именно поэтому он остается нерешенным как в теории административного процессуального права, так и в административном процессуальном законодательстве.

Об административном процессе, его понятии, структуре (административных производствах), видах, критериях классификации учеными написано множество научных трудов. Специалисты пытаются определить понятие и обосновать сущность административного процесса, т. е. показать такую осуществляемую государственными органами и органами публичного управления процессуальную деятельность, которую бесспорно можно было бы отнести к административно-процессуальной деятельности.

С одной стороны, до настоящего времени не выработано единообразного теоретического объяснения содержания административно-процессуальной деятельности и единого подхода к определению понятия «административный процесс». Термины «административный процесс» и «управленческий процесс» не имеют и нормативного определения. Вместе с тем в некоторых правовых актах они применяются, хотя и без какого-либо толкования или разъяснения. Например, в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года отмечается, что одной из целей формирования элек-

тронного правительства является повышение качества административно-управленческих процессов.

С другой стороны, попытка изучения содержания административного процесса приводит к выявлению довольно однообразных, во многом похожих друг на друга определений данного понятия, содержащихся в специальной литературе.

Следует отметить, что на первом этапе теоретического анализа понятия и содержания административного процесса ученые обычно отстаивают традиционную и общераспространенную точку зрения о видах административного процесса, в соответствии с которой административный процесс можно рассматривать с позиций широкого и узкого понимания. Второй этап изучения данного вопроса приводит ученых к утверждению, что, как правило, в структуре широкого и узкого административного процесса рассматриваются множество *производств (административных производств)*, выделяемых в зависимости от задач и функций государственного управления. В чем же заключается содержание административного процесса в широком и узком смыслах?

Широкое понимание административного процесса — это порядок осуществления *всего государственного управления*; процедуры функционирования исполнительной власти, ее органов и должностных лиц. Широта, многоаспектный и разноуровневый характер правоприменительной деятельности органов публичного управления, а также большое число и разнообразие рассматриваемых органами государственного управления и их должностными лицами «индивидуально-конкретных дел» предопределило широкое понимание административного процесса.

Административный процесс в широком смысле определяется учеными как урегулированная правовыми нормами система последовательно совершаемых действий в целях обеспечения определенного порядка деятельности органа (должностного лица) исполнительной власти по применению административно-правовых норм¹. Например, в этом смысле административным процессом будет являться административная процедура, содержащаяся в каждом действующем ныне административном регламенте по исполнению государственной функции или предоставлению государственной услуги. Вместе с тем официально (т. е. в нормативных правовых актах) порядок осуществления

¹ См., например: Козбаненко В. А. Административное право. Общая часть: Учеб. пособие. М., 2008. С. 201.

должностными лицами действий по выполнению государственной функции или предоставлению государственной услуги называется *административной процедурой*. Именно такая административная процедура обеспечивает надлежащий порядок функционирования органа исполнительной власти или их должностных лиц. Причем в зависимости от характера осуществляемых государственных функций процедурная деятельность может быть как регулятивной, контрольно-надзорной, так и административно-принуждающей, направленной на решение задач административной юрисдикции и административного принуждения.

Широкое понимание административного процесса разделяется большинством российских ученых, исследующих проблемы административного права. Например, Д. Н. Бахрах считает, что такой подход представляется «плодотворным, соответствующим широкому пониманию юридического процесса»¹.

Широкий административный процесс отождествляется в специальной литературе с так называемой *управленческой концепцией*, или *процедурной концепцией* административно-процессуальной деятельности, в которой рассматривается процедурная сторона деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Узкое понимание административного процесса заключается в определении его как порядка разрешения *административно-деликтных правовых споров*, применения к физическим или юридическим лицам различных видов административного принуждения, рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях. Узким административным процессом считается регламентированная нормативными правовыми актами административно-процессуальная деятельность, в соответствии с которой субъекты административной юрисдикции используют нормы материального права в целях разрешения административно-правовых споров (конфликтов), применения административного принуждения, в том числе привлечения лица к административной ответственности.

Узкий подход к административному процессу является основой для создания так называемой *юрисдикционной концепции* административно-процессуальной деятельности. При таком *административно-деликтологическом подходе* административный

¹ Бахрах Д. Н. Предисловие // Сорокин В. Д. Избранные труды / Предисл. Д. Н. Бахраха, В. В. Денисенко. СПб., 2005. С. 13.

процесс может изучаться как *административно-юрисдикционный* (деликтный, принуждающий) процесс, в ходе которого уполномоченными субъектами используются административные методы и властно-принуждающие правовые средства для обеспечения порядка в сфере соответствующих правоотношений. Сюда же включается процедура рассмотрения судами любых административно-правовых споров.

Одним из ученых, положивших начало исследованию проблем административного процесса и административно-процессуального права, является В. Д. Сорокин¹.

Так называемый *узко-широкий* подход к определению административного процесса предопределил распространенность в научной и учебной литературе мнения о том, что в современном административном процессуальном праве можно обосновать *множество административных процессов*. Можно сделать вывод, что в систему административного процесса включаются так называемые мини-административные процессы (или административные производства), которые возникают в различных областях функционирования административных органов и обусловлены особенностями разрешаемых в этих сферах конкретных юридических дел². Следовательно, административные процессы (или административные производства) находятся в системе соответствующих сфер государственного управления, например, в государственной службе, в области осуществления контроля и административного надзора, при исполнении установленных государственных функций, в производстве по делам об административных правонарушениях, в производстве по делам о поощрении государственных служащих, в регистрационных правоотношениях.

Основными признаками административного процесса, которые можно рассматривать *при соединении различных подходов* к пониманию этого вида процессуальной деятельности, являются следующие:

1) административный процесс — это вид юридического процесса, предназначенного для создания *порядка* реализации норм материального административного права, а также норм

¹ См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004.

² См.: Административное право России: Учебник для вузов / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. 3-е изд. М., 2008. С. 434.

других отраслей российского права (например, таможенного, налогового, финансового, земельного, градостроительного, экологического), определяющих виды полномочий и функций органов публичной власти и их должностных лиц;

2) административный процесс — *правоприменительная* (процессуальная или процедурная) *деятельность* органов исполнительной власти, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а в некоторых случаях и *судебная деятельность* (например, производство по делам об административных правонарушениях или об оспаривании нормативных либо ненормативных правовых актов). Таким образом, административный процесс является формой реализации как исполнительной, так и судебной властей;

3) административный процесс осуществляется широким кругом субъектов административно-процессуальной деятельности, что обусловлено шириной определения самого административного процесса;

4) фактическим содержанием административного процесса рассматривается так называемая *внешняя правоприменительная деятельность* административных органов (в том числе исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления) по разрешению в установленном порядке и в пределах их компетенции индивидуальных юридических дел, возникающих на основе различных материальных норм права;

5) административный процесс — это рассмотрение возникшего между участниками административно-правовых отношений *спора об административном праве*;

6) административный процесс — это, с одной стороны, *внесудебный порядок* разрешения индивидуальных административных дел (несудебные формы (процедуры) рассмотрения дел), возникающих при реализации функций исполнительной власти и публичного управления на основе различных норм *материального права*, а с другой — *судебный порядок* рассмотрения отдельных видов *административных дел*;

7) административно-процессуальные отношения регулируются нормами многих нормативных правовых актов. В их систему входят: федеральные законы и законы субъектов РФ; нормативные правовые акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительными органами муниципальных образований (например, законы РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»,

«О милиции», Федеральный закон «О порядке рассмотрений обращений граждан Российской Федерации», административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг);

8) административный процесс — это *нормотворческая деятельность* исполнительных органов государственной и муниципальной власти;

9) административный процесс — это не только порядок так называемого *позитивного* государственного или муниципального управления, но и процессуальная деятельность по применению мер государственного правового принуждения (например, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применения административных наказаний к лицам, виновным в совершении административных правонарушений);

10) основными задачами административного процесса являются: *обеспечение законности* осуществления органами публичного управления и их должностными лицами полномочий по реализации функций государственного управления, а также реализации в полном объеме их компетенции; защита прав и свобод человека и гражданина; охрана законных интересов физических и юридических лиц; установление гарантий правильного порядка реализации управленческих действий; определение процедуры применения административного принуждения и проведения контрольно-надзорных мероприятий;

11) структура и виды административного процесса обуславливают, как правило, два основных вида обеспечения законности совершаемых в рамках процессуальной деятельности действий. С одной стороны, нормативные правовые акты, устанавливающие порядок (последовательность) осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг, предоставляют возможность обжалования действий (бездействия) уполномоченных должностных лиц, а также принимаемых ими решений в *досудебном порядке*. Такой порядок принято также называть *административным порядком*. Досудебные административные производства чрезвычайно многообразны, это, например, обращения граждан, порядок рассмотрения которых установлен Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; осуществление управления в соответствии с правилами административных регламентов по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг. В досудебном (админи-

стративном) порядке заявление направляется в вышестоящую административную инстанцию, вышестоящему должностному лицу, руководителю государственного органа (начальнику). По результатам рассмотрения обращения должностным лицом соответствующего исполнительного органа государственной власти принимается решение об удовлетворении требований заявителя либо об отказе в удовлетворении обращения (жалобы). С другой стороны, заявители вправе обжаловать действия (бездействие) уполномоченных должностных лиц в *судебном порядке*. В данном случае в соответствии с положениями закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также согласно содержащимся в АПК РФ и ГПК РФ процессуальным правилам рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений, принимаются *судебные решения* (например, о недействительности правового акта). Административно-процессуальной формой разрешения таких споров является *административное судопроизводство*;

12) административные производства, находящиеся в структуре административного процесса, осуществляются на практике с соблюдением *принципов административно-процессуальной деятельности*. Нужно отметить, что главные принципы *юридического процесса* обуславливают появление системы, особенностей и порядка действия принципов административного процесса. Поэтому можно сделать вывод о том, что каждый вид административного производства базируется как на общеправовых принципах процессуальной деятельности (например, законность, правовая защита, право на обжалование действий или решений административных органов, гласность), так и на специальных принципах, демонстрирующих особенности административно-процессуальной деятельности и порядка осуществления государственного управления (например, принцип презумпции достоверности сведений о фактических обстоятельствах административного дела (спора), принцип обеспечения публичных интересов, принцип соразмерности).

Используемая при определении понятия и содержания административного процесса терминология — *«широкий»* или *«узкий»* процесс — позволяет говорить о неточных и потому ненадежных критериях отнесения государственной процессуальной деятельности к административному процессу, а также показывает отсутствие законодательного решения данного вопроса. Спорность этих терминов является результатом неурегу-

лированности административно-процессуальных отношений в соответствующем законодательном акте. Ведь в России не приняты до настоящего времени, например, такие законы, как закон об административном процессе, закон об административных процедурах, административно-процессуальный кодекс или кодекс административного судопроизводства¹. Очевидно, что узкий или широкий подход к пониманию административного процесса демонстрирует отсутствие его реального правового содержания и, наоборот, указывает на его «виртуальность» (неясность, эклектичность предполагаемой структуры, отсутствие содержания).

Думается, что именно такая широта подхода к пониманию административного процесса запутывает или вообще не дает возможности приблизиться к выяснению современной *правовой природы административно-процессуальной деятельности*. Получается, что административно-процессуальные нормы могут одновременно регламентировать как деятельность органов публичной администрации (например, органов исполнительной власти и их должностных лиц), так и порядок рассмотрения судами разнообразных административно-правовых споров. Становится очевидным, что административный процесс одинаковым образом применяется и действует как в системе исполнительной (административной) власти, так и судебной.

Очевидно, в настоящее время при развитии теории административного процесса необходимо учитывать появление факторов, влияющих на формирование новых взглядов по вопросу о содержании и структуре административного процесса. К ним относятся: совершенствование государственного управления, формирование в России правового государства, поиск новых путей развития исполнительной власти, проводимые правовая, судебная, административная и иные реформы. Они, несомненно, накладывают отпечаток на содержание исполнительно-распорядительной деятельности или деятельности по осуществлению публичного управления.

Современное административное законодательство заставляет задуматься над новыми подходами к пониманию административного

¹ Такие законодательные акты действуют во многих странах, в которых система административного правового регулирования получила завершенное и полноценное развитие. См., например: Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. М., 2003.

тивного процесса и формированию отрасли административно-процессуального права. Управленческая концепция административного процесса позволяет увидеть его связи с исполнительной властью, многочисленными находящимися внутри ее системы производствами (например, по принятию нормативных актов государственного управления, по делам о поощрении). Если собрать в единую систему все административные производства, то возникнет необходимость их классификации, поиска местонахождения каждого из них в структуре государственного управления. Многообразие возникающих в области реализации этих административных производств публично-правовых споров еще более дает возможность задуматься над проблемой административно-процессуальной деятельности. Переосмысление административно-процессуальной правовой действительности трудно представить без учета характерных черт и принципов административно-процессуальной деятельности, входящих в параметры.

В чем же заключается *реальный* административный процесс? Реальный — значит действующий, установленный законом, используемый в практической деятельности, признаваемый учеными или очевидный с правовой точки зрения. Если учитывать именно такой критерий, то можно утверждать, что в настоящее время реального административного процесса в России не существует, поскольку не принято ни одного российского закона, устанавливающего термин «административный процесс». Законодатель вообще не пытается разъяснить термины «административный процесс» и «административно-процессуальное законодательство».

Разумеется, словосочетание «реальность *административного процесса*» — это лишь игра слов. Но в нем необходимо усматривать потребности в создании наиболее подходящей для российской правовой системы теории административного процесса, его «полезной модели». По мнению некоторых ученых, таковым является понимание административного процесса как судебного процесса, как административного правосудия, осуществляемого специальными судами и судьями административных судов.

Административный процесс, доктринально не развивавшийся в России в течение практически всего XX в., остановился на уровне его понимания в качестве процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения возникающих в сфере публичного управления индивидуальных конкретных дел. Как пра-

вило, в таком виде это понятие определяется в учебной и научной литературе и в настоящее время. Несмотря на множество научных работ, посвященных проблематике административного процесса, можно говорить о принципиально одинаковых подходах к определению понятия и выявлению содержания административного процесса.

Думается, что такой подход в современных условиях является алогичным и устаревшим. Понятие «административный процесс» появилось в 1950-е—1960-е гг. в условиях функционирования административно-командной системы и, очевидно, скудного представления о сущности государственного управления в России, фактически полного отсутствия доктрины обеспечения публично-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина от неправомерных действий (бездействия) публичной администрации.

Сложность и глубокая структурированность содержания государственного управления, управленческих процедур, процесса управления и сложившихся в системе публичного администрирования традиций и правовых порядков напрямую обуславливают и сложность в определении содержания, системы и структуры административного процесса, административно-процессуальной деятельности и административно-процессуального права. Основной тенденцией развития современного административного процесса согласно той концепции, которая традиционно сложилась в научной литературе и разделяется большинством ученых-административистов, является развитие административного процессуального законодательства, регулирующего разнообразные управленческие отношения и административно-процессуальный порядок их реализации уполномоченными субъектами административного права.

§ 2. Структура административного процесса

Рассматривая административный процесс как целостное правовое явление, ученые обычно включают в его структуру разнообразные по видам, целям осуществления и содержанию административные производства. Таким образом, *административное производство* является частью административного процесса, т. е. процесс представляет собой систему различных производств.

В *структурном плане* в теории административного процесса, сложившейся в конце XX в., можно было подсчитать коли-

чество производств, входящих в систему административного процесса. К ним относились, например, производства: по принятию органами государственного управления нормативных правовых актов; по обращениям граждан о реализации принадлежащих им прав в области государственного управления; по рассмотрению и разрешению жалоб граждан; по делам организационного характера в аппарате публичного управления; по делам о поощрениях; по делам о применении принуждения в области государственного управления; по делам об административных правонарушениях; по разрешению споров, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений. Однако сегодня, учитывая сложную структуру как *позитивного административного права*, так и *административно-деликтного законодательства*, не представляется возможным в полной мере определить *количество административных производств*, входящих в структуру административного процесса.

Широкий подход к пониманию административного процесса обуславливает его общую структуру. Например, Д. Н. Бахрах считает, что в структуре административного процесса можно выделить три его составляющих: 1) *административно-правотворческий процесс*; 2) *административно-правонаделительный процесс*; 3) *административно-юрисдикционный процесс*¹.

Согласно другой точке зрения, административные процессы можно классифицировать по различным критериям, например, в зависимости от: характера рассматриваемого дела (спора); органов (должностных лиц), выполняющих управленческие функции; должностных лиц (в том числе судей), принимающих административные (или судебные) решения и разрешающих соответствующие административные дела (административно-правовые споры). Если учитывать данный подход, то к административному процессу могут относиться:

1) *управленческий процесс* как форма осуществления исполнительными органами и их должностными лицами установленных за ними *компетенции и полномочий*, т. е. порядок осуществления разного рода управленческих действий (принятия административных решений). Этот вид процесса называется также *административно-регулятивным, административно-процедурным*

¹ См.: Бахрах Д. Н. Предисловие. Сорокин В. Д. Избранные труды С. 13. См. также: Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 39, 40.

или *административно-распорядительным* процессом (например, производства: лицензионно-разрешительное; регистрационное; экзаменационно-конкурсное; поощрительное; удостоверительное; правопредоставительное; служебно-призывное). Административно-процедурное производство способствует разрешению индивидуального административного дела бесспорного характера, поэтому результатом рассмотрения таких дел является обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций;

2) *административно-юрисдикционный процесс* как урегулированный нормами административного права порядок применения административного принуждения. Данный вид процесса именуется также *административно-охранительным* процессом (производства: административно-пресекающее; административно-надзорное; административно-следственное; административно-обеспечительное; административно-исполнительное производство; по делам об административных правонарушениях)¹;

3) *административное судопроизводство* как рассмотрение в установленном ГПК РФ и АПК РФ порядке следующих категорий административных дел: а) возникающих из административных и иных публично-правовых отношений, т. е. по жалобам на действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц (государственных и муниципальных служащих), нарушающих права и свободы граждан; б) об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов; в) об административных правонарушениях; г) иных дел, субъектом разрешения или одним из участников которых является исполнительный орган государственной либо муниципальной власти, осуществляющий *полномочия властного характера* в отношении иных субъектов права и реализующий компетенцию по исполнению государственных функций. Этот вид процесса называют также *административно-защитным процессом*.

Сегодня же в связи с быстрым изменением и развитием законодательства об исполнительных органах государственной власти и проведением административной реформы очень сложно создать систему, включающую все административные про-

¹ См., например: Административное право России: Учебник для вузов / Под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. С. 437—444.

изводства. Более того, в современных исследованиях отраслевого характера (например, налогового права) административные производства, которые объединены отраслевой принадлежностью правового регулирования и целями функционирования налоговой системы, включаются в структуру налогового правоприменительного процесса (например, производство по учету налогоплательщиков, по жалобам налогоплательщиков, по налоговому контролю (налоговые проверки), по принудительному исполнению и обеспечению исполнения обязанности по уплате налогов и сборов, по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах¹). При этом налоговым правоприменительным процессом считается «специфическая процессуальная форма деятельности государственной администрации по реализации налогового законодательства»². Другие исследователи признают принудительное исполнение налоговой обязанности и взыскание штрафов за налоговые правонарушения налоговым процессом³.

Очевидно, что разнообразные по содержанию и задачам осуществления административные производства невозможно регламентировать в каком-то одном *кодифицированном* нормативном правовом акте. Однако, учитывая, что у многих административных производств, обеспечивающих порядок совершения управленческих действий (принятия решений, осуществления предписаний), имеется много общих черт и принципов реализации, целесообразно урегулировать их в *законе об административных процедурах*.

Административно-юрисдикционный процесс в большей его части регулируется законодательством об административных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами (например, законодательством о государственной службе). Если рассматривать административный процесс как *административное правосудие*, то возможно в будущем регламентировать эти отношения в кодексе административного судопроизводства.

¹ См.: Сухов М. В. Налоговый правоприменительный процесс в механизме реализации налогового законодательства (административно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 10.

² Там же. С. 9.

³ См.: Пройдаков А. А. Порядок взыскания недоимок, пеней и штрафов в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

§ 3. Принципы административного процесса

Принципами административного процесса считаются установленные в законах и иных нормативных правовых актах основополагающие идеи о сущности, содержании, назначении и порядке осуществления исполнительными органами государственной власти и уполномоченными должностными лицами административно-процессуальной деятельности в целях реализации компетенции публичного управления, выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, применения административного принуждения.

К принципам административного процесса относятся:

1) *законность (правомерность) и обоснованность* осуществляемых управленческих действий (бездействия) и принимаемых уполномоченными должностными лицами решений (административных правовых актов). Принцип законности действует как при осуществлении *компетенции* государственного управления или местного самоуправления, применении материального административного права, реализации функций государственного управления, так и при применении мер административного принуждения. Всякое административное действие (бездействие) либо принимаемое уполномоченным органом или должностным лицом решение не должно противоречить Конституции РФ, законам РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ, иным нормативным правовым актам. При этом административные органы обязаны действовать исключительно в пределах предоставленных законодательством полномочий и в нормативно установленном порядке. Обоснованность административных решений и действий означает, что административный орган обязан всесторонне и глубоко исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного и законного разрешения дела. Так как одним из проявлений *императивного метода* при административно-правовой регламентации порядка осуществления государственного управления является возможность *управления по усмотрению*, то субъекты административного процесса (во всех видах административных производств) в каждой конкретной управленческой ситуации в случае недостаточности или неполноты механизма правового установления соответствующих отношений имеют возможность самостоятельного принятия решения по административному делу с учетом особенностей конкретной ситуации, целесообразности осуществления тех или иных управленческих действий, их эф-

фективности, характера и степени воздействия на соответствующих субъектов правоотношений. Следует отметить, что принимаемые в последнее время административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных полномочий, детально регламентируя административные процедуры, оставляют все меньше места для использования должностными лицами своего усмотрения при разрешении административного дела. В производстве по делам об административных правонарушениях как виде административно-процессуальной деятельности уполномоченные должностные лица, члены коллегиального органа, судьи, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, для решения основных задач производства имеют возможность использования собственного усмотрения при осуществлении тех и иных процессуальных действий, а также для решения вопроса о применении административной ответственности к лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях (например, применяемые меры при подготовке к рассмотрению дела, вынесение определений, избрание меры административной ответственности и ее размера);

2) *презумпция достоверности* сведений о фактических обстоятельствах административного дела (спора), рассматриваемого уполномоченными должностными лицами (в административно-юрисдикционном процессе, например, в производстве по делам об административном правонарушении, действует принцип *презумпции невиновности* (ст. 1.5 КоАП РФ));

3) *суверенность (самостоятельность и независимость)* в определении исполнения установленных государственных функций, предоставлении государственных услуг, применении мер административного принуждения, конституционно-правовым принципом разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между публичными правовыми образованиями и их органами. Основным требованием в осуществлении государственного управления либо административного судопроизводства является необходимость подчинения режиму законности в осуществлении исполнительной или судебной власти;

4) *равенство перед законом* всех участников административно-правовых и административно-процессуальных отношений. Вместе с тем в производстве по делам об административных правонарушениях устанавливаются *особые условия* применения мер обеспечения производства по делам об административном

правонарушении и привлечении к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц) (ст. 1.4 КоАП РФ). В системе административного судопроизводства также гарантируется принцип равенства участников процесса (например, в установленном АПК РФ производстве по делам об оспаривании нормативных или ненормативных правовых актов); в структуре данного принципа можно выделить также *принцип запрета произвола* при рассмотрении административных дел или административно-правовых споров, т. е. уполномоченные должностные лица обязаны исключать из своей административной практики так называемый неравный подход в оценке одинаковых фактических обстоятельств дела, если для этого не имеется нормативно установленного основания;

5) *обеспечение прав, свобод и законных интересов* человека и гражданина, физических и юридических лиц (организаций). Всем субъектам административно-правовых отношений, вступающим в административный процесс в целях осуществления своих конституционных прав и свобод, реализации установленного законом правового статуса, гарантируется обеспеченность выполнения их требований, предоставление государственных форм и способов защиты, установленных в нормативных правовых актах. Здесь же можно говорить и о *принципе запрета злоупотребления правом и правовыми нормами* как при осуществлении управленческих действий, так и при принятии административного акта (решения) в административно-юрисдикционном процессе. Это означает, что любой правовой акт может быть применен лишь в строгом соответствии с его *смыслом и главной целью*, ради которой он вступил в законную силу. Административные органы и уполномоченные должностные лица не имеют права злоупотреблять пробелами, неясностями или противоречиями норм применяемого ими законодательства;

6) *объективность* при осуществлении административно-процессуальной деятельности и рассмотрении административных дел (либо административно-правовых споров). Реализация этого принципа обеспечивает объективное, полное, всестороннее исследование обстоятельств каждого административного дела, рассмотрение которого осуществляется уполномоченными должностными лицами. В производстве по делам об административных правонарушениях объективное, полное, всестороннее и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела являет-

ся основной задачей. Принцип объективности направлен прежде всего на достижение так называемой *объективной истины* в процессе, т. е. при рассмотрении дела или при принятии решения уполномоченными субъектами должны приниматься необходимые меры для поиска информации либо доказательств, достаточных для принятия законного и обоснованного решения по делу. В административном процессе субъекты, представляющие исполнительные органы государственной власти, обязаны предпринимать усилия и проявлять административную активность для решения основных задач процесса. При этом они имеют право делать запросы в государственные органы и иные организации, информировать соответствующих должностных лиц о необходимости проведения специальных исследований или работ, требовать документы, назначать экспертизы, проводить дополнительные мероприятия;

7) ведение административного производства на *государственном языке*, т. е. на русском языке. В некоторых случаях предоставляется возможность осуществления производства (например, по делам об административном правонарушении) на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 24.2 КоАП РФ).

8) *обеспечение публичных интересов*. Этот принцип заключается в создании процессуальных форм и условий, способствующих осуществлению эффективного государственного управления, принятию решений в интересах общества и государства. Все административные производства ориентированы на решение основных задач публичного администрирования, исполнение государственных функций, предоставление государственных услуг. Принцип публичности дает возможность осуществления уполномоченными административными органами и должностными лицами контрольно-надзорных мероприятий, в том числе мер государственного (административно-правового) принуждения к лицам (физическим или юридическим), совершающим административные правонарушения либо не соблюдающим установленный порядок в многочисленных областях публичного управления. Существуют различные способы обеспечения публичных интересов. Например, судьи, а также органы или должностные лица, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут вносить в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам пред-

ставления о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ);

9) *соразмерность* осуществляемых административными органами или уполномоченными должностными лицами любых действий той *цели*, на достижение которой они направлены. *Необходимая достаточность* и *пригодность* являются в системе государственного управления основными факторами и условиями для решения задач государственного управления. Средства, используемые должностными лицами для решения задач государственного управления, должны быть достаточными и пригодными с точки зрения *предмета, места, времени и круга затрагиваемых лиц*;

10) *гласность* осуществления государственного управления, принятия решений по административным делам, при применении административного принуждения. В административном процессе гласность можно рассматривать также как открытость (прозрачность) деятельности исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц, обеспечивающих достаточную информированность граждан и организаций о характере и эффективности управленческой деятельности органов и должностных лиц, наделенных властными полномочиями. Кроме того, принцип гласности в административном процессе означает также необходимость опубликования в установленном порядке принятого административного правового акта. В управленческом процессе и при реализации множества административных производств принцип гласности включает также обеспечение возможности лицу, права и законные интересы которого ограничиваются принимаемым административным актом, выразить свое мнение по всем обстоятельствам, имеющим значение для разрешения дела (обеспечение права быть выслушанным). В юрисдикционных административных производствах (в так называемых охранительных правоотношениях) устанавливается принцип открытого рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 24.3 КоАП РФ);

11) *беспристрастность* рассмотрения и разрешения административного дела. Административный орган или уполномоченное должностное лицо обязано рассматривать административное дело (спор), основывая свое решение только на проверенных сведениях, фактах, доказательствах. Всякие фактические данные, необходимые для принятия административного реше-

ния или постановления в административном юрисдикционном процессе, оцениваются должностными лицами (в том числе судьями) по *своему внутреннему убеждению*, основанному на объективном, полном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 26.11 КоАП РФ). В административном процессе не допускается воздействие представителей государственных органов либо третьих лиц при принятии административного решения (или осуществлении управленческого действия); запрещено обосновывать свои решения, представляя незаконные преимущества той или иной стороне административного процесса;

12) *обеспечение права на защиту, обжалование и пересмотр административных актов (решений)*. Данный принцип обеспечивает контроль за принятым органом управления или уполномоченными должностными лицами административным решением (административным правовым актом). Право на обжалование может гарантировать исправление допущенной в процессе публичного управления *административной ошибки*, а также внесение изменений или дополнений в соответствующее решение. Решение об отмене административного акта принимает административный орган, его издавший, или тот орган, к компетенции которого относилось бы издание административного акта в момент его отмены, или соответствующий вышестоящий административный орган (вышестоящее должностное лицо). Административные акты могут быть пересмотрены по вновь открывшимся обстоятельствам по инициативе издавшего этот акт органа публичного управления либо по заявлению других участников соответствующего административного производства. В системе административных охранительных правоотношений право на обжалование гарантируется лицам на стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (гл. 30 КоАП РФ);

13) *ответственность* уполномоченных должностных лиц и административных органов за причинение вреда осуществленными управленческим действиями или принятыми административными решениями. Как правило, нормативные правовые акты устанавливают правовую ответственность должностных лиц в виде дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, уголовной, материальной ответственности. Несмотря на обобщенный характер правового регулирования юридической ответственности должностных лиц за так называемые отрица-

тельные результаты совершенных управленческих действий или принятых административных решений, в настоящее время формируются публичное служебное право и соответствующая отрасль законодательства (например, федеральное и региональное законодательство о государственной гражданской службе, федеральное законодательство о правоохранительной и военной службе);

14) *оперативность и экономичность* совершения управленческих действий или принятия административных правовых актов (решений). Данный принцип означает, что, как правило, в нормативных правовых актах устанавливаются максимально короткие процессуальные сроки (для принятия административных решений либо для совершения управленческих действий). В некоторых случаях нормативно не устанавливается срок для совершения того или иного управленческого действия (например, для согласования с заинтересованными органами и должностными лицами проекта разработанного правового акта управления), хотя и предусматривается, что он должен быть предельно коротким. Очевидно, быстрота разрешения административного вопроса способствует повышению экономичности и эффективности государственного управления. Одной из обязанностей уполномоченных должностных лиц и административных органов при осуществлении установленной компетенции является использование способов, сил, средств и инструментов максимально эффективно. С этой точки зрения *эффективность* административного процесса может также считаться одним из важнейших его принципов.

§ 4. Административные процедуры

4.1. Административные процедуры в системе общеправовых процедур

Для осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц нормативно устанавливаются общие и специальные *процессуальные формы*, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие *правовые процедуры* — законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные.

Законодательная власть осуществляется с помощью законотворческих правовых процедур¹, непосредственно устанавливающих порядок принятия законов. Вместе с тем, в этой сфере государственной деятельности используются и иные процедуры так называемого подготовительного характера, т. е. процедуры, непосредственно не относящиеся к деятельности парламента (в прямом смысле этого слова), но способствующие реализации законодательного процесса.

Судебная власть осуществляется посредством судопроизводства (правосудия), которое также можно представить в виде специальных правовых процедур, разработанных для данного вида государственной деятельности. Они законодательно включены в процессуальные кодексы Российской Федерации (ГПК, АПК, УПК).

Реализацию *исполнительной власти*, осуществление государственного управления, а также деятельности исполнительных органов местного самоуправления и всех уполномоченных должностных лиц невозможно представить вне нормативно установленных правовых процедурных порядков или, как иногда говорят, административно-управленческих процессов. Деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется не только множеством материальных норм, но и системой процедурных административно-правовых норм.

Исполнительная власть осуществляется посредством правоприменительной (правоисполнительной) и правотворческой (нормотворческой) деятельности. Однако административные процедуры создаются и используются только в правоприменительной деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, в том числе в процессе принятия индивидуальных административных актов. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти строится, как правило, на основе соответствующих нормативных правовых актов, которые не устанавливают в качестве предмета правового регулирования административно-процедурную деятельность.

¹ См., например: *Замотаева Е. К.* Виды процедур в конституционном праве // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. *Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов.* М., 2007. С. 4—22.

4.2. Административные процедуры как правовой институт в структуре административного процесса

Административные процедуры имеют важнейшее юридическое значение в практике государственно-правового строительства и публичного управления. Институт административных процедур — неотъемлемая часть современного административного права. В странах, которые имеют продолжительную практику применения законодательства об административных процедурах, в системе государственного управления установился надлежащий правовой порядок, демократизм, открытость функционирования аппарата государственных органов, реальная ответственность государственных служащих и должностных лиц.

Административные процедуры, как бы они ни понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий, либо принятии соответствующих административных решений. Следовательно, административные процедуры необходимо рассматривать как важнейший административно-правовой институт, логически вписывающийся в структуру административно-правового регулирования.

Появляющиеся в законодательстве правовые процедуры, в том числе административно-правовые, целесообразно оценивать с позиций юридической значимости, практической полезности, принципиальной отраслевой правовой принадлежности.

Административные процедуры (в литературе они часто называются позитивными административными процедурами), их правовая регламентация и, главное, правовое качество и доступность оказывают непосредственное влияние на осуществление гражданами и организациями своих прав и свобод. Поскольку все субъекты права так или иначе вступают в различные отношения с исполнительными органами государственной и муниципальной власти и их должностными лицами, то административные процедуры весьма многообразны и широко распространены в управленческой практике.

Административные процедуры — реально существующие процедурные правовые нормы, которые могут быть структурированы и систематизированы. И если в процессе такой структуризации обнаружатся пробелы и противоречия, это еще не повод отрицать правовой характер данной группы процедур. Место для них подготовлено всей системой отрасли админист-

ративного права, без них данная отрасль права не будет целостной и завершенной.

Административные процедуры традиционно включаются авторами в структуру *административного процесса*¹. Вместе с тем, в литературе отстаивается мнение, что *управленческий процесс* не относится к процессу административному ни по одному из традиционных признаков, отделяющих одну отрасль процессуального права от другой. При этом предлагается связывать управленческий процесс с многочисленными административными процедурами, которые юридически «оформляют» практическую деятельность по управлению². Под управленческим процессом понимается порядок достижения нормативно установленных целей управления с помощью правовых, организационных и иных средств управленческого воздействия³.

Административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, а, в систему осуществления исполнительной власти, в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. Например, в европейских странах действуют специальные законы об управлении (законы об административном производстве или о процессуальной деятельности в сфере управления)⁴. Россия только приближается к этому правовому стандарту в области управленческого процесса. Можно даже предположить, что отсутствие законов об административных процедурах демонстрирует неразвитость российского административного законодательства и российской

¹ См., например: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3—13.

² Об управленческом процессе, например, см.: Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 37—93; Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 570—576.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 572.

⁴ См., например: Рихтер И., Шунперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. Пособие. Пер. с нем. М., 2000; Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон о административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений. Пер. с нем. / Введ., сост. В. Бергман. М., 2007. С. 1—73.

теории административного права, поскольку исторически становление современного административного права проходило в направлении усиления влияния и власти права (законов, порядков) на публичное управление, т. е. административная практика во всем ее многообразии и масштабности должна испытывать нормативную «нагрузку» и осуществляться по нормативно установленным правилам. Управленческий процесс должен основываться на установленных в законах правовых нормах. Следовательно, важнейшим направлением в законотворческой деятельности в сфере управленческого процесса является принятие законов, регулирующих *административные (управленческие) процедуры* (название соответствующего закона в российской научной литературе сейчас вырабатывается, например, «управленческий процедурный кодекс» «закон «Об административном производстве», «закон «Об административных процедурах»¹).

4.3. Понятие, признаки, содержание и принципы административных процедур

Теоретический анализ существующих в современной литературе мнений ученых о сущности, назначении, перспективах законодательного регулирования и отраслевой принадлежности административных процедур позволяет констатировать, что административные процедуры рассматриваются в теории административного права в следующих аспектах: как формы осуществления исполнительной власти²; правовые акты управления (или административно-правовые акты); административный процесс³; урегулирование правовых споров⁴; административная

¹ См., например: *Махина С. М.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. С. 49; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 42—56, 110—111, 176—184.

² См., например: *Дегтярева Е. А.* Административные процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2007.

³ См., например: *Измайлов А.* Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 163—170.

⁴ См., например: *Соловцов С. Н.* Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теория и практика правоприменения: Сб. ст. к 75-летию Государственного арбитража — Арбитражного суда Свердловской области / Отв. ред., сост. *И. В. Решетникова, М. Л. Скуратовский.* Екатеринбург, 2006. С. 435—448.

юстиция, защита прав и свобод человека и гражданина¹. В России изданы научные труды, непосредственно посвященные изучению всех сторон данного сложного административно-правового института². По этой проблематике было защищено в последние годы несколько диссертаций³.

Об административных процедурах говорится как о системе административно-процедурных правоотношений, складывающихся в различных административно-правовых институтах. Административно-процедурные правоотношения, обладающие признаком однородности, находятся в системе более широких административно-процессуальных отношений.

В структуру административно-процедурных правоотношений включаются: «позитивные», т. е. *неконфликтные* правоотношения, которые формируются между исполнительными органами государственной или муниципальной власти, с одной стороны, и между гражданами и организациями — с другой. Содержанием таких правоотношений в области публичного управления (государственного или муниципального управления) является потребность в осуществлении либо реализации гражданами и организациями принадлежащих им прав, свобод или законных интересов (эти отношения называются иногда *внешними публичными* правоотношениями).

Основная цель формирования административных процедурных правоотношений — установление административного правового порядка осуществления управленческих действий; реализация прав и исполнение обязанностей граждан и организаций; обеспечение законности публичного управления; установление гарантий справедливости и обоснованности при-

¹ См., например: *Власенков В. В.* Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. М., 2006. С. 88—92; *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. С. 110—111.

² См., например: *Барциц И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 133—147; *Никифоров М. В.* Проблемы теории административных процедур. Н. Новгород, 2006.

³ *Беркутова О. С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Ефремов М. О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

нения административных актов или совершения управленческих действий; совершение юридически значимых действий в отношении заявителей.

Содержание административных процедур включает следующие элементы: цель административных процедур; их правовая регламентация; принципы административных процедур; порядок осуществления управленческих действий; рассмотрение и разрешение административных дел; исполнение решений, принятых по административным делам.

Современный законодатель под административными процедурами понимает установленный порядок деятельности административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел. При этом в действующих в других странах законах об административных процедурах устанавливается порядок рассмотрения и разрешения административных дел посредством использования административных производств (т. е. урегулированный административной процедурой процесс рассмотрения и разрешения административного дела).

Признаками административных процедур являются:

- 1) реализация компетенции соответствующего исполнительного органа публичной власти. При этом властные административные полномочия обеспечивают исполнение соответствующих функций управления;
- 2) создание процедурных форм, способствующих реализации прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 3) правовая форма осуществления публичного управления и исполнительной власти;
- 4) нормативность административных процедур, т. е. нормативно установленный порядок их применения;
- 5) административно-правовая регламентация целей и задач соответствующей административной процедуры;
- 6) определение административно-правового статуса участников (субъектов) административных процедур, т. е. субъектов процедурных правоотношений;
- 7) рассмотрение и разрешение индивидуального административного дела;
- 8) связь реализации административной процедуры с применением норм различных отраслей материального права;
- 9) принятие различных правовых актов управления (как промежуточных, так и окончательных).

По содержанию административно-процедурная деятельность не связана ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве (административно-правовых споров), ни с применением мер административного принуждения.

Административная процедура, с точки зрения своей внутренней структуры, рассматривается как система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами организационных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу. Основными *стадиями* административных процедур являются: возбуждение административного производства; рассмотрение административного дела; принятие решения по административному делу (принятие административного акта); пересмотр решения по административному делу; исполнение решения по административному делу.

Принятие решения по административному делу, как правило, отождествляется с принятием административного акта. Таким образом, на практике административные процедуры рассматриваются как форма принятия административного акта. Поэтому центральная часть законов различных стран об административных процедурах содержит главу, которая называется «Административный акт». В нее входят следующие статьи: о форме и содержании административного акта; принятии и вступлении в законную силу административного акта; разъяснении административного акта; отмене административного акта; возврате и компенсации в связи с отменой административного акта; пересмотре административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам. Завершающей в административно-процедурных законах в большинстве случаев является глава «Исполнительная процедура», в которой устанавливаются правила исполнения административного акта, срок его добровольного исполнения, принудительное исполнение административного акта и последствия его неисполнения.

Основными принципами административных процедур являются:

- 1) *законность*, т. е. точное соблюдение участниками административного производства Конституции РФ, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов РФ. Любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий;

2) *презумпция достоверности*, т. е. поданные заявителями сведения о фактических обстоятельствах рассматриваемого административным органом административного дела считаются достоверными и подлинными во всех случаях до того момента, пока обратное не будет доказано должностными лицами административного органа;

3) *запрет злоупотребления правом*, т. е. применение административным органом всякого правового акта только в строгом соответствии с его смыслом и главной целью. Недопустимо злоупотреблять пробелами или неясностями действующего законодательства в процессе деятельности административных органов;

4) *запрет произвола*, т. е. безусловное исключение из административной практики проявлений неравного подхода в оценке одних и тех же фактических обстоятельств дела в одинаковых правовых ситуациях;

5) *запрет бюрократического формализма*, т. е. запрет для административных органов обременять заинтересованных лиц обязанностями или отказывать им в предоставлении права лишь в целях соблюдения их *внутриорганизационных правил и требований*. Если рассматриваемое административное дело может быть разрешено без соблюдения указанных правил, то административным органам запрещено использовать во вред заинтересованным лицам факт несоблюдения ими внутриорганизационных правил и требований;

6) *открытое рассмотрение* административных дел в исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления;

7) *ведение производства по административным делам на русском языке*. Административное производство может также вестись на государственном языке республики, являющейся субъектом РФ. Заинтересованным лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство по административному делу, разъясняется и обеспечивается право знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, выступать и заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке либо на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика в установленном законом порядке;

8) *соразмерность* осуществления любых действий административных органов тем целям и задачам, ради которых они осуществляются на практике;

9) *право быть выслушанным*. Административный орган вправе принять административный акт только при условии, что ли-

цу, права или законные интересы которого ограничиваются данным актом, была предоставлена возможность выразить свое мнение по всем обстоятельствам, имеющим значение для законного и правильного разрешения дела;

10) *беспристрастность*. Должностные лица административного органа обязаны обеспечить беспристрастное рассмотрение и разрешение административного дела;

11) *обоснованность* каждого административного решения или действия. На административном органе лежит обязанность всестороннего и глубокого исследования всех обстоятельств, имеющих значение для законного разрешения дела;

12) *запрет* для административного органа требовать от заинтересованных лиц документы, сведения о которых уже содержатся в имеющихся в деле более общих документах, дающих ясное и достаточное представление об их содержании для правильного разрешения данного административного дела (принцип «большее включает в себя меньшее»);

13) *оперативность и экономичность*, т. е. рассмотрение дела в достаточно короткие сроки и с разумной экономией сил и средств административного органа при осуществлении своих полномочий.

Виды административных процедур определяются, главным образом, сферами отношений, регулируемых законодательством об административных процедурах, например: регистрационные административные процедуры; лицензионные административные процедуры; процедуры, направленные на осуществление компетенции управленческого органа; процедуры, реализующие правовой статус гражданина или юридического лица; разрешительные административные процедуры.

Основной вид административных процедур — *позитивные*. Это процедуры построения, организации и деятельности исполнительных органов публичной власти в целях обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций; процедуры, способствующие осуществлению компетенции властвующих субъектов публичного управления (например, принятие актов управления; рассмотрение обращений граждан); процедуры совершения исполнительными органами публичного управления специальных правовых действий по регистрации, лицензированию, разрешению, контролю или надзору.

Позитивная административная процедура — это нормативно урегулированная, направленная на достижение конкретного результата формализованная деятельность уполномоченных исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию административных решений, способствующих реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов граждан и организаций.

Если исходить из мнения, что в процессе применения мер административного принуждения также используются административные процедуры, то можно говорить о так называемых юрисдикционных процедурах¹. *Юрисдикционные*, или *административно-деликтные* процедуры — правоохранительные процедуры, используемые уполномоченными административными органами и должностными лицами для реализации охранительной функции публичного управления. Как правило, из системы юрисдикционных административных процедур исключаются те, которые установлены в КоАП РФ².

4.4. Основные причины формирования законодательства об административных процедурах и его содержание

Закон «Об административных процедурах» создаст возможность для формирования относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих *позитивные* административные правовые процедуры. С научно-теоретической точки зрения, важное значение имеют различные аспекты понятия административных процедур, их сущность, признаки, причины и предпосылки существования, значение, функции, виды, источники административных. С практической точки зрения, актуальными можно считать вопросы правового качества, эффективности законов об административных процедурах, проблемы их правового регулирования и вопросы совершенствования законодательства об административных процедурах.

¹ См., например: *Хазанов С. Д.* Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии: Материалы международного симпозиума, 10—11 сентября 2005 г. // Ред. кол. Рустамбаев М. Х. и др. Ташкентский государственный юридический институт, Нагойский университет. Т.: Изд-во ТГЮИ, 2005. С. 95.

² Там же. С. 94.

Проблема упорядочения административных процедур неразрывно связана с обеспечением режима законности в сфере государственного управления, совершенствования организационной структуры исполнительных органов государственной власти, системы ее внутренних и внешних связей, а также реализации прав и свобод граждан и организаций. Существующее состояние российского законодательства, регулирующего административные процедуры, не отвечает современным потребностям и стандартам административно-правового регулирования правил публичного управления и порядка разрешений административных дел. Отсутствие единого нормативного акта об административных процедурах представляет собой огромный пробел в административном праве, в то время как зарубежные законодатели давно уже заполнили его (в США, Германии, во Франции и других государствах), приняв соответствующие законы. Во многих странах уже несколько десятилетий действует законодательство, содержащее нормы об административных процедурах. Соответствующие законы регламентируют не только спорные (или негативные) процедуры (когда имеет место спор между гражданином и администрацией или совершено административное правонарушение), но и неспорные (позитивные) процедуры (когда такого спора не существует).

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т. е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов.

Потребность в надлежащем правовом регулировании административных процедур в специальном российском федеральном законе «Об административных процедурах» обусловлена необходимостью:

1) создания возможности для формирования относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих позитивные административные правовые процедуры;

2) урегулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной или муниципальной власти, с одной стороны, и многочисленными *неподчиненными субъектами* — гражданами или организациями — с другой стороны;

3) установления полного, эффективно действующего и соответствующего современным стандартам в области публичного управления порядка осуществления управленческих действий, принятия административных актов, а также рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел;

4) обеспечения законности публичного управления, так как нормативное установление процессуальных правил в публичном управлении послужит целям обеспечения законности прежде всего тем, что урегулирует фактические отношения, закон придаст им формальную определенность и тем самым не допустит злоупотребления правом либо существенно ограничит такое злоупотребление;

5) определения административного правового статуса участников административных процедур (физические и юридические лица, реализующие предоставленные им права и свободы и защищающие их законные интересы);

6) учета широкой распространенности административных процедур в практике публичного управления и их классификации.

В течение последнего десятилетия было разработано два проекта закона «Об административных процедурах». Первым из них является проект, разработанный фондом «Конституция»¹. Этот законопроект включает восемь разделов: 1) сфера действия закона; 2) общие принципы правового государства и принципы административной процедуры; 3) процедурные принципы и порядок реализации административных действий и принятия решений (участники (стороны) процедуры, их процессуальный статус и т. д.); 4) процедура в первой инстанции; 5) порядок обжалования и принятие решения; 6) особые виды административных процедур; 7) исполнение распоряжений; 8) ответственность (государственных органов и их служащих). Таким образом, по мнению авторов законопроекта, он должен устанавливать процесс издания, изменения, отмены и исполнения распоряжений (правовых актов управления). Под распоряжениями они понимают основанные на публичном праве индиви-

¹ См.: *Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. С. 16, 17; Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. *К. Экштайна, Е. Абросимовой.* М., 2001.

дуальные акты административных органов, касающихся конкретного дела, предметом которых являются: 1) обоснование, изменение и прекращение прав и обязанностей; 2) установление наличия или отсутствия, а также объема прав и обязанностей; 3) отклонение ходатайств об обосновании, изменении, прекращении и установлении наличия прав или обязанностей, отказ в рассмотрении таких ходатайств.

Вторым проектом федерального закона «Об административных процедурах» является законопроект, внесенный в 2001 г. в Государственную Думу для рассмотрения депутатом Государственной Думы В. В. Похмелькиным. Этот законопроект направлен на установление правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Указанный законопроект определяет принципы и порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. Административное дело определяется как совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованного лица. Административными процедурами предлагается считать установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок разрешения административных дел.

Рассматриваемый законопроект состоит из следующих глав: основные положения законодательства об административных процедурах (ст. 1—8); общие условия рассмотрения административных дел (ст. 9—14); представительство в отношениях, регулируемых законодательством об административных процедурах (ст. 15—18); доказательства (ст. 19—30); административные расходы (ст. 31—35); процедурные сроки (ст. 36—38); подача заявления о рассмотрении административного дела (ст. 39—44); подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании (ст. 45—48); рассмотрение административного дела (ст. 49—56); решение по административному делу (ст. 57—62); упрощенная процедура рассмотрения административных дел отдельных категорий (ст. 63—66); условия и поряд-

док обжалования решений по административным делам (ст. 67—70); подача административной жалобы (ст. 71—74); рассмотрение административной жалобы (ст. 75—80); исполнение решений по административным делам (ст. 81—88).

Статья 2 анализируемого законопроекта устанавливает отношения, регулируемые законодательством об административных процедурах. Законодательство об административных процедурах регулирует отношения по рассмотрению и разрешению исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления, их должностными лицами административных дел по предоставлению, удостоверению, регистрации и приостановлению (прекращению) правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

По мнению авторов данного законопроекта, действие законодательства об административных процедурах распространяются на отношения в сферах:

- 1) регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- 2) лицензирования отдельных видов деятельности;
- 3) регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 4) предоставления земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятия этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;
- 5) предоставления организациям, индивидуальным предпринимателям или физическим лицам кредитов, ссуд, субвенций, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, а также средств государственных внебюджетных фондов;
- 6) размещения государственных (муниципальных) заказов;
- 7) управления государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами;
- 8) выдачи разрешений на выполнение строительно-монтажных работ (строительных разрешений), на эксплуатацию строительных и других объектов или оборудования, а также принятия иных управленческих решений по вопросам инвестиционной деятельности;
- 9) обязательной сертификации продукции, работ и услуг;

10) регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания;

11) регистрации транспортных средств;

12) предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и пользования этими помещениями;

13) приватизации жилых помещений;

14) назначения и выплаты пенсий, пособий;

15) признания за физическим лицом статуса, дающего основание для получения льгот и преимуществ;

16) выдачи документов, имеющих юридическое значение;

17) предоставления, удостоверения, регистрации или приостановления (прекращения) иных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Действие указанного проекта федерального закона не распространяется на отношения в сферах:

- 1) подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления;
 - 2) приватизации государственного и муниципального имущества, кроме жилых помещений;
 - 3) производства по делам об административных правонарушениях, уголовного и гражданского судопроизводства;
 - 4) установления, введения и взимания налогов и сборов, в том числе таможенных платежей;
 - 5) государственной и муниципальной службы или трудовых отношений;
 - 6) проведения публичных конкурсов и других отношений с участием государственных органов и органов местного самоуправления, регулируемых гражданским законодательством Российской Федерации;
 - 7) эмиссии и обращения ценных бумаг;
 - 8) подготовки и принятия управленческих решений, не связанных с предоставлением, удостоверением, регистрацией и приостановлением (прекращением) правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей или физических лиц;
 - 9) подготовки и принятия управленческих решений субъектами, не являющимися исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления или их должностными лицами.
- Существуют и другие предложения по созданию законодательства об административных процедурах. Например, С. Д. Хазанов, рассуждая о возможном предмете правового регулирова-

ния федерального закона об административных процедурах, отмечает, что он должен распространяться на следующие виды административно-процедурных отношений: 1) лицензионно-разрешительные процедуры; 2) регистрационные процедуры; 3) правообеспечительные (правонаделятельные) процедуры; 4) информационно-документационные процедуры; 5) экзаменационно-удостоверительные процедуры; 6) контрольно-надзорные процедуры; 7) юрисдикционные процедуры; 8) административно-деликтные процедуры (за исключением предусмотренных КоАП РФ); 9) административно-исполнительные процедуры (за исключением предусмотренных Федеральным законом «Об исполнительном производстве» и КоАП РФ); 10) государственно-служебные процедуры, связанные с обеспечением правового статуса государственных служащих; 11) дисциплинарно-организационные процедуры; 12) процедуры применения мер административно-правового принуждения¹.

Некоторые авторы предлагают принять федеральный закон «Об административных процедурах», который, комплексно регулируя данный вид управленческих отношений, распространял бы свое действие только на так называемые *внешнеаппаратные административные процедуры*². Если говорить об уровнях правового регулирования административных процедур, то предлагается создание, например, трехуровневой системы правовой регламентации этих отношений: первый уровень — федеральный закон об административных процедурах; второй уровень — федеральные законы, регламентирующие отдельные процедурные производства; третий уровень — нормативные правовые акты, принимаемые во исполнение федеральных законов, и административные регламенты органов исполнительной власти³.

Как видно из приведенного анализа мнений российских ученых относительно сущности, содержания и значения административных процедур в системе исполнительной власти и публичного управления, становятся относительно ясными

¹ См.: Хазанов С. Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы. С. 94—95.

² См.: Помазюев А. В. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 14.

³ См.: Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

представления о главных чертах, принципах и модельных характеристиках будущего закона «Об административных процедурах».

Стремление законодателей создать качественный, с точки зрения содержания и системы процедурных норм, закон «Об административных процедурах» является своевременным и правильным шагом в направлении построения правового государства и, следовательно, в ограничении произвольного и неправомерного должностного поведения государственных служащих.

§ 5. Административный процесс как административное судопроизводство

В настоящее время практически никто из ученых, исследующих вопрос об административном процессе, не отрицает, что административным процессом является также *административное судопроизводство*. Таким образом, концепция многообразия административных процессов включает и понимание административного процесса как *административного правосудия*, т. е. рассмотрение судьями административно-правовых споров, возникающих из публично-правовых отношений, в том числе применения административных наказаний и рассмотрения дел об оспаривании нормативных или ненормативных правовых актов.

С точки зрения некоторых ученых, вряд ли сегодня, в совершенно новых условиях и при наличии новых и очень сложных условий административно-правовой действительности, следует отождествлять административный процесс с государственным управлением, осуществлением управленческих функций, рассмотрением индивидуальных дел в сфере управления. Все это и есть управленческая деятельность, выполняемая в рамках установленных административным законодательством процедур. Это реализация функций публичного управления, совершение административных действий, принятие управленческих решений (административных актов).

Если учесть колоссально возросший за последние 10 лет административно-правовой массив норм, регламентирующих порядок деятельности органов исполнительной власти, то, как думается, *широкое понимание* административного процесса в принципе не способствует как формированию новой концепции административного процесса, так и кодификации (или даже систематизации) правовых норм, которые в рамках соответствующей модели понимания относятся к административно-

процессуальным. Здесь уместно вспомнить рассуждения В. Д. Сорокина о том, что если в административном процессе видеть только применение мер принуждения, кодификация соответствующих норм в Административно-процессуальном кодексе будет задачей более простой по сравнению с кодификацией норм административно-процессуального права, регулирующего «все основные стороны советского административного процесса»¹. Таким образом, широкое понимание административного процесса считалось В. Д. Сорокиным основой для формирования образца, идеала кодификации административно-процессуальных норм.

В настоящее время наряду с *традиционным* (или старым, сложившимся в 50-е гг. XX столетия) пониманием административного процесса обнаруживаются *новые подходы* к выяснению его современного смысла и содержания. Вместе с принятием новых федеральных законов или иных нормативных правовых актов, в которых устанавливается порядок разрешения соответствующих управленческих споров, разногласий, коллизий, урегулирования процедур осуществления конкретных управленческих действий и т. п., в трудах ученых, анализирующих проблемы административно-процессуальной деятельности, почти автоматически рассматриваются и новые виды административного процесса. Закономерно ли такое развитие теории административного процесса? Получается, что теоретический анализ проблем административного процесса становится «заложенным» законотворческой деятельности, проводимой для *детального, всестороннего, полного правового регулирования* административной деятельности в сфере публичного управления. Российский законодатель сформулировал правильные цели при установлении пределов современного правового регулирования отношений в сфере публичного администрирования: осуществление каждого управленческого действия на основе стабильных и известных прозрачности административно-правовых предписаний; обеспечение прозрачности деятельности государственных и муниципальных служащих, порядка принятия административно-правовых актов, выполнения управленческих действий; внедрение в деятельность публичной администрации демократических и эффективных административных процедур.

Таким образом, представления об административном процессе ограничиваются процессуальными признаками, стадиями

¹ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 70.

и действиями, которые могут быть полезны для решения внутренних задач публичного управления и удовлетворения потребностей существования всей административной системы. Административный процесс в такой системе правоотношений неотделим от его «механических», сугубо «производственных» характеристик. Так как административных дел в публичном администрировании — колоссальное количество, то и административный процесс может быть представлен *административными производствами*, которые вскоре, наверное, можно будет с трудом даже подсчитывать.

Однако вряд ли само по себе какое-либо движение (какую-либо очевидную процедурность) в области административно-правовых отношений нужно автоматически и без всякого сомнения относить к административно-процессуальной деятельности. Она сегодня приобрела непонятный по объему, структуре и характеру осуществления смысл. Ведь нельзя все «движущееся», «перемещающееся» в *управленческом юридическом пространстве*, системе административно-правовых отношений и при этом имеющее правовую «оболочку» в области публичного администрирования считать административным процессом. Вряд ли нужно «механизировать» административный процесс. Так можно прийти к постановке вопроса о том, являются ли административными процессами *публичное администрирование* и *государственное управление*. Как правильно ответить на этот вопрос, если не определены главные подходы к пониманию административно-процессуальной деятельности? Важен поиск смысла отраслевого правового характера и точного назначения административного процесса. Где он возникает? В связи с появлением каких обстоятельств и при каких условиях? Что требует от теории административного процесса концепция правового государства, разделения властей и принципы организации и функционирования публичной власти? Казалось бы, это очень простые и достаточно старые вопросы. Однако думается, что нужно их задавать и пытаться отыскивать ответы на них.

Новые условия административно-политического строительства, развития правовой системы страны, появление новых сфер правового регулирования и многие другие факторы, способствующие становлению современных представлений о сущности государственного управления и системе публичного администрирования, обязывают ученых по-новому взглянуть и на проблему административного процесса. Нужно попытаться подвергнуть сомнению некоторые устоявшиеся в науке концеп-

ции, предложить новые решения, найти достойные и непротиворечивые аргументы, рекомендовать иные подходы к рассматриваемым проблемам.

Сегодня необходимо конкретным образом определять для административного процесса его характерные черты и соответствующую сферу практической государственной деятельности. Административный процесс — это *административное правосудие*, т. е. *судебный порядок* рассмотрения дел, возникающих из административных или иных публично-правовых отношений. Д. Н. Бахрах в предисловии к «Избранным трудам» В. Д. Сорокина предполагает, что «развитие административного судопроизводства повлечет появление судебно-административного процесса»¹. Однако словосочетание «судебно-административный процесс» заставляет задуматься о следующем. Юридический процесс может быть судебным или административным. Судебный процесс означает деятельность суда по разрешению определенных правовых споров либо юридических дел. Судебный процесс, надо полагать, считается судопроизводством. Например, конституционное судопроизводство — процесс судебный. Почему тогда административное судопроизводство можно называть судебно-административным процессом? В этом термине соединяются две разные сферы государственной деятельности: судебная и административная. Они относятся к различным ветвям государственной власти. Поэтому лучше говорить только об административном процессе, который осуществляется специальными административными судами и судьями (несмотря на то, что в некоторых книгах можно обнаружить термин «административно-судебный процесс»).

Чтобы попытаться обосновать практический административный процесс в качестве *новой отрасли российского процессуального права*, целесообразно не только исследовать проблемы административной юстиции и преграды на пути создания в России административных судов, но и хотя бы проанализировать юрисдикционные источники и деликтную правовую природу административного процесса с учетом новейших положений соответствующих административно-процессуальных доктрин. Главный смысл заключается в том, что на административный процесс и административно-процессуальное право необходимо, с нашей точки зрения, смотреть не с традицион-

¹ Бахрах Д. Н. Предисловие. Сорокин В. Д. Избранные труды. С. 13.

ных правоохранных и процедурных точек зрения, а с позиций, позволяющих разглядеть *судебную правозащитную сущность административного процесса* в структуре юридического процесса и установить его значимость, специальное назначение в качестве процессуальной контрольной деятельности судебной власти. Иными словами, институт административного процесса нужно рассматривать как административное судопроизводство (административную юстицию).

В правовом государстве административное право устанавливает порядок осуществления управленческих функций и управленческого процесса, предоставляет полномочия многочисленным должностным лицам обеспечивать дисциплину в области управления и применять меры административного принуждения. Следовательно, именно административное право должно включать институт, который бы противостоял произвольному осуществлению публичного управления, исправлял ошибки административного нормотворчества и неправомерного осуществления действий (бездействия) должностных лиц. Именно природа административных правоотношений заставляет задуматься и над особым процессуальным механизмом обеспечения законности в организации и функционировании административной системы страны. Искусственное отторжение идеи формирования административных судов от процессов демократизации административной системы в России обусловлено противоречивым пониманием современного административного процесса.

Отсутствие реальной правовой защиты и специализированного судебного порядка контроля за административным нормотворчеством не способствует не только восстановлению нарушенных публично-правовых отношений, но и восстановлению доверия граждан к государственной администрации. Административная юстиция призвана практически изменить взаимоотношения гражданина и государства (его органов, должностных лиц и государственных служащих). Если установленный административным законодательством порядок взаимоотношений государственного аппарата с гражданским обществом нарушается, то нарушается режим обеспечения открытости и доступности для граждан и юридических лиц органов публичной власти, укрепляется феномен бездействия должностных лиц, нарушаются субъективные публичные права граждан, исключаются «какие-либо формы демократического контроля за управленче-

ской деятельностью (с точки зрения законности, целесообразности, обоснованности действий и решений)»¹.

Совершенствование российского административно-процессуального законодательства и модернизация административного процесса, уточнение понятий и юридического значения административно-процессуальных норм и деятельности субъектов административного права, реформирование системы публично-го управления и пересмотр некоторых устоявшихся в науке догм приводят к необходимости уточнения понятий административно-процессуальной науки и выбору основных направлений совершенствования административно-процессуального законодательства.

К какой системе в большей мере относится административный процесс: судебной или административной? В какой из них он более проявляется и действует?

Что касается судебной системы, то, как в нормативно-правовом, так и в теоретико-прикладном аспекте она весьма точно определена, поэтому возможен ее детальный анализ, позволяющий разрабатывать многочисленные предложения по совершенствованию как правосудия, статуса судей, так и судостроительства. Административная система — явление сложное, во многих чертах непонятное, законодательно не установленное, научно не разработанное.

В определенном смысле соотношение судебной и административной систем обусловлено принципом разделения властей. Каждая ветвь власти (законодательная, исполнительная и судебная) осуществляет специальные функции. Таким образом, функции судебной системы можно рассматривать как функции судебной власти, а функции административной системы — как функции государственного управления или исполнительной власти. Соотношение судебной и исполнительной власти — вопрос более простой по сравнению с взаимодействием судебной и административной систем, поскольку последние представляют собой, со структурной точки зрения, явления более содержательные и сложные, а с функциональной — более активные, жизнеспособные и потенциально результативные. Ошибки в функционировании обеих систем могут приводить к негативным результатам, показывающим неэффективность государственной власти.

¹ Ноздрачёв А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 17.

Государственная власть должна осуществляться с помощью *соответствующих производств* и на основании установленных законом *норм*. Например, судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, исполнительная власть — посредством государственного управления. Без публичного управления невозможно решение задач, поставленных перед исполнительной властью.

Судебная система устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», в п. 2 ст. 4 которого определено: в России действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации. Законодатель включил в текст указанного Закона норму о *специализированных судах*, составляющих систему федеральных судов общей юрисдикции. Такое положение является принципиально верным, так как судебную власть нужно осуществлять посредством различных видов судопроизводства, в том числе административного. Следовательно, должны быть учреждены соответствующие, т. е. предназначенные для рассмотрения конкретных дел, суды.

Статья 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» определяет порядок учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел. Хотелось бы задать противникам учреждения таких судов вопрос: по какой причине российский законодатель в очень важном Федеральном конституционном законе предусмотрел еще в 1996 г. возможность учреждения специализированных административных судов? Причем эта норма появилась в Законе в его первоначальной редакции, т. е. в момент его принятия и обнародования, тогда как многие другие суды (например, арбитражные кассационные или апелляционные) учреждались путем внесения изменений в Закон, устанавливающий судебную систему страны.

Таким образом, *демократизация административной системы, изменение публичного администрирования, улучшение порядка внешнего контроля* за исполнительной властью могут обеспечиваться усилением судебного контроля, его специализацией, развитием административного правосудия, судебного нормоконтроля. Но именно в этой области сегодня встречаются основные трудности, связанные с пониманием сущности и юри-

дического значения *административного процесса* и *административного судопроизводства*. Административное право должно в наше время рассматриваться сквозь призму *судебной власти* и *судебного нормоконтроля*.

Административная система может и должна совершенствоваться не только путем проведения *административной реформы*, предполагающей внесение изменений в структуру и порядок деятельности исполнительной власти, но и посредством совершенствования судебной системы. Речь идет о целесообразности учреждения в России *административных судов*, которые смогли бы более эффективно (по сравнению с нынешними судебной защитой, порядком работы государственных органов и должностных лиц) обеспечивать законность деятельности органов исполнительной власти, а также надежно защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Развитие административного правосудия как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволит укрепить административно-правовую защиту.

В литературе анализируется проект Кодекса административного судопроизводства РФ. Его содержание показывает возможность существования особой административно-процессуальной формы разрешения административно-правовых споров, использование которой будет обеспечивать доступ к правосудию и реализацию в полной мере конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве. В рамках реформирования судебной системы в Российской Федерации могут быть учреждены специальные административные суды. В таком случае появится не только возможность углубленного и более динамичного развития теории административного процесса, но и возможность использования института правовой защиты прав и свобод физическими и юридическими лицами. При этом ученые предлагают учитывать в структуре административного судопроизводства рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях¹.

Если разделять точку зрения, согласно которой административный процесс — *процесс судебный*, то, безусловно, изменения

¹ См., например: *Россинский Б. В.* Некоторые проблемы административной ответственности юридических лиц деятельность // Проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. науч. тр. / Отв. ред. *Л. Л. Попов*. М., 2005. С. 197.

внутри судебной системы и судебной деятельности также могут оказывать решающее воздействие на качество обеспечения и защиты прав и свобод физических и юридических лиц, обратившихся в суд за разрешением административно-правового спора.

По мнению отдельных ученых, нецелесообразно развитие отраслевого судебного административного процесса. Например, *С. Л. Симонян* высказывает ряд замечаний и делает окончательный вывод о недостаточности *особенностей административно-процессуальной формы защиты прав*, которые позволяли бы создавать качественно новую судебную процедуру¹. Он отмечает, что проект кодекса административного судопроизводства РФ «по своей системе, структуре и содержанию... воспроизводит текст ГПК РФ, причем не в лучшем его варианте, с искажениями и пробелами ... главное состоит в том, что данный проект показал теоретическую нерешенность проблемы правовой природы производства по делам об административных правоотношениях»². Думается, что если сравнить ГПК РФ и АПК РФ, то и в них можно увидеть много похожих норм терминов, категорий, и институтов. Западно-европейский опыт также показывает схожесть многих административно-процессуальных и гражданско-процессуальных категорий и терминов. Нужно учитывать также, что многие положения проекта кодекса административного судопроизводства, похожие на некоторые положения в ГПК РФ, не имеют принципиального значения для обоснования необходимости установления административно-процессуальной формы разрешения споров, возникающих из административных правоотношений.

Вопрос нужно ставить иначе: почему совершенно различные по правовой природе правоотношения (гражданско-правовые и частно-правовые, административно-правовые и публично-правовые) в их процессуально-правовых реализационных характеристиках находятся сегодня в одном законодательном акте — ГПК РФ? Здесь уместно процитировать слова *Г. Гаджиева*, в которых раскрывается необходимость преобразований судебной власти: «Административные суды, хотя они не упомянуты в

¹ См.: *Симонян С. Л.* О проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 46.

² Там же.

Конституции Российской Федерации, необходимы в силу ряда императивных конституционных норм и общих принципов организации судебного нормоконтроля»¹.

Говоря о роли административного судопроизводства в современных реформаторских процессах, можно утверждать, что формирование административных судов и административного правосудия представляет собой процесс совершенствования судебной системы в России. Появление в структуре судебной власти административного правосудия будет способствовать формальному разделению специализации в зависимости от характера рассматриваемых дел и сторон (участников) в процессе. Именно специализированная судебная юрисдикция, повышая профессионализм судей и качество рассмотрения публично-правовых споров, способна усовершенствовать организацию и функционирование судебной власти и повысить ее эффективность.

§ 6. Административно-процессуальное право: понятие, предмет и содержание

Конституционно-правовые нормы, используя термин «*административно-процессуальное законодательство*» (ст. 72 Конституции РФ), создают прочную правовую основу как для формирования системы административного процессуального законодательства (в Российской Федерации и ее субъектах), так и для развития современного административного процессуального права.

Дискуссионность и сложность понимания современного административного процесса, его структуры обуславливают сложность понимания современного *административного процессуального права* как отрасли российского процессуального права. К сожалению, ни в одном российском законе не определяются и даже не используются понятия «административный процесс» и «административно-процессуальное право». В таких сложных исходных обстоятельствах целесообразно исследовать традиционно сформировавшиеся в литературе подходы к определению административно-процессуального права.

¹ Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 163.

Если суммировать все научные подходы к пониманию административного процессуального права¹, можно сделать следующий вывод: административно-процессуальное право рассматривается как совокупность административно-процессуальных институтов, подинститутов, правовых образований и норм, внутренне связанных между собой логикой административно-процессуального регулирования соответствующих общественных отношений. Система и структура административно-процессуального права опосредованы системой и структурой современного административного процесса, т. е. отдельные административные производства, получившие процессуальное правовое регулирование и сформировавшиеся до самостоятельного и завершеного правового института, составляют систему административно-процессуального права.

Административное процессуальное право представляет собой систему административно-процессуальных норм, регулирующих порядок (процедуры) осуществления управленческих отношений, возникающих в процессе:

построения и функционирования исполнительных органов государственной власти;

осуществления нормативно установленной компетенции органов государственного и муниципального управления;

реализации полномочий должностными лицами при осуществлении ими государственных функций и предоставлении государственных услуг;

обеспечения установленного правового режима при осуществлении охранительной функции государства, применении мер административного принуждения;

рассмотрения в порядке административного судопроизводства дел о защите субъективных публичных прав человека и гражданина, законных интересах юридических лиц и организаций, а также административно-правовых споров между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и государством (государственными органами и органами местного само-

¹ См., например: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник. 2-е изд. М., 2006; Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд. М.: Норма, 2007; Макарейко Н. В. Административно-процессуальное право: Учеб. пособие. М., 2008; Козбаненко В. А. Административное право. Общая часть: Учеб. пособие. М., 2008; Административное право России: Учебник для вузов / Под ред. П.И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киляханова.

управления, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими), с другой стороны.

Предметом административного процессуального права являются административно-процессуальные отношения, возникающие при осуществлении уполномоченными субъектами права (исполнительными органами государственной и муниципальной власти, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) компетенции и полномочий властного характера, а также в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина и установления гарантий судебной правовой защиты от неправомерных действий (бездействия) и решений органов публичной власти и их должностных лиц. Как можно предположить, в условиях отсутствия единого правового источника административного процесса предмет административного процессуального права, его содержание и структура напрямую зависят от содержания и структуры административного процесса. Таким образом, в структурном плане в предмет административного процессуального права можно включить следующие виды управленческих отношений, возникающие в процессе осуществления управленческой деятельности в целях:

1) организации и функционирования публичного управления (государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы), обеспечения действия органов исполнительной власти (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий, система и структура органов исполнительной власти, исполнение административных регламентов); определения порядка совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур (например, принятие административно-правовых актов, заключение административных договоров);

2) создания гарантий судебной правовой защиты физических или юридических лиц от незаконных решений (нормативных либо индивидуальных правовых актов) и действий (бездействия) органов государственной и муниципальной власти, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих посредством *административного судопроизводства*, осуществляемого судами общей юрисдикции, арбитражными и военными судами;

3) установления различных *административно-правовых режимов*, обеспечивающих установленный порядок осуществления управленческих действий и реализации административных

процедур во всех сферах публичного управления, в особенности в области *общественного порядка* и *общественной безопасности*, а также законность и обоснованность применения мер административного принуждения, в том числе мер административной ответственности за совершенные субъектами административные правонарушения;

4) определения видов административного принуждения за «отрицательные» результаты публичного управления (за *противоправное управление*), неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей (например, дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих).

В административном процессуальном праве используется, главным образом, *императивный метод* правового регулирования. Императивность проявляется в необходимости строгого соблюдения субъектами административного процессуального права установленных для них процессуальных обязанностей, ограничений, соответствующих правовых режимов. *Диспозитивный метод* правового регулирования используется в случаях, когда субъекты административного процессуального права обладают равными правовыми (в том числе процессуальными) возможностями, действуют независимо друг от друга, не находятся в соподчиненном административном правоотношении, имеют право выбора действия по своему усмотрению, могут воспользоваться своими правами или отказаться от предоставленных возможностей активного действия, используют государственные гарантии защиты собственных прав, свобод и законных интересов.

В зависимости от особенностей предмета правового регулирования можно говорить о применении следующих методов правового регулирования процессуальных отношений в сфере публичного управления:

1) *предписание* как способ обеспечения правового регулирования порядка публичного управления, как метод деятельности исполнительных органов государственного управления и муниципального управления, реализации полномочий должностными лицами, исполнения управленческих функций государственными и муниципальными служащими. Так называемый позитивный управленческий процесс, обеспечивающий нормальное функционирование исполнительной власти, основан на использовании данного метода;

2) *запрет* — способ правового регулирования, распространенный в системе административного правового регулирования не только при применении административного принуждения к физическим или юридическим лицам, но и при установлении особого правового режима запретов и правоограничений для государственных и муниципальных служащих, а также для граждан, иных индивидуальных либо коллективных субъектов административного права;

3) *дозволение* как метод правового регулирования, проявляющийся в установлении правовой возможности соответствующего поведения и прав лица, а также процедуры обеспечения и защиты (в административном или судебном порядке) прав, свобод, законных интересов субъектов административного права.

Система административного процессуального права представляет собой совокупность разнообразных по назначению и содержанию административных производств, которые можно классифицировать по соответствующим критериям. Важно отметить, что в нее включаются как административные производства, содержащиеся в федеральных законах (например, производство по делам об административных правонарушениях), так и производства, имеющие обычный уровень административного правового регулирования (например, производство по исполнению государственной функции по осуществлению земельного или строительного надзора, производство по применению дисциплинарных взысканий регламентируются законодательством о государственной гражданской службе).

Подводя итог можно констатировать, что в *структуру административно-процессуального права* входят следующие *административные производства*:

- 1) административно-нормотворческая процессуальная деятельность (производство по изданию административных правовых актов);
- 2) производство по обращениям граждан;
- 3) лицензионно-разрешительное производство;
- 4) регистрационное производство;
- 5) учредительное (организационное) производство;
- 6) поощрительное производство;
- 7) административно-договорное производство;
- 8) исполнительное производство;
- 9) дисциплинарное производство;

10) производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности (например, мер административного пресечения или предупреждения);

11) производство по делам об административных правонарушениях;

12) административное судопроизводство, (рассмотрение судьями административно-правовых споров — дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений);

13) производство по оспариванию нормативных и ненормативных правовых актов (административное судопроизводство);

14) производство по разрешению споров о компетенции между исполнительными органами государственной власти.

Так как в структуру административного процесса, а, следовательно, и в структуру административного процессуального права входят множество административных производств, связанных с выполнением различных государственных функций и осуществлением исполнительными органами государственной власти и должностными лицами нормативно установленных полномочий, то, очевидно, процесс структурирования административного процессуального права можно продолжить в зависимости от конкретных процедур осуществления государственного управления.

Когда рассматриваются проблемы административного процесса и административно-процессуального права, непременно возникает вопрос о *кодификации административно-процессуального правового материала*. Однако дальше констатации необходимости кодификации пока дело не идет. Основной причиной такого положения является, возможно, нерешенность вопроса о содержании административного процесса. Широкое понимание административного процесса вряд ли станет базисом деятельности по проведению кодификации административно-процессуальных норм. Главным образом, именно из-за широты (необъятности) и разнородности практической управленческой деятельности, осуществляемой в настоящее время исполнительными органами государственной власти. Только разумное *сужение* понимания административного процесса и разделение его на специальные виды процессуальной (или процедурной) деятельности позволят начать работу по кодификации административно-процессуальных норм.

Глава 22

Общие положения производства по делам об административных правонарушениях. Субъекты административной юрисдикции

§ 1. Задачи, принципы и общие положения производства по делам об административных правонарушениях

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Всесторонность и полнота исследования обстоятельств дела означают, что должны быть выяснены все имеющие значение факторы для правильного рассмотрения дела. В частности, необходимо установить наличие административного правонарушения, виновно ли лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности, причинен ли имущественный ущерб, есть ли основания для прекращения дела. Подлежат также выяснению обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, данные о правонарушителе, другие важные для дела сведения.

Сущность задач производства по делам об административных правонарушениях выражается не только во всестороннем, полном, но и в объективном установлении обстоятельств каждого дела. Принцип *объективности* — важнейший принцип по делам этой категории. Он выражается в обязанности государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, выяснить все необходимые обстоятельства без пристрастности и предвзятости к рассмотрению дела. Объективность несовместима с обвинительным уклоном, пренебрежением обстоятельствами, свидетельствующими в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности, неравным отношением к участникам производства по делу. Необходимость объективного рассмотрения обстоятельств дела обуславливает внимательное отношение как к самим участникам производства, так и к их ходатайствам и обращениям.

В целях реализации этого принципа на практике КоАП РФ закрепил различного рода гарантии, обеспечивающие достижение истины по делу, например, институты пересмотра, ответственность за ложные показания, отводы субъектов правоприменения и некоторых участников процесса. При необходимости субъект административно-юрисдикционной деятельности вправе истребовать необходимые документы, провести экспертизы, проверки и предпринять иные меры для объективного разрешения дела, чтобы полностью исключить односторонний, предвзятый подход к оценке фактов.

Своевременность выяснения обстоятельств означает соблюдение предусмотренных КоАП РФ процессуальных сроков, что не только способствует неотвратимости привлечения виновных к ответственности, но и является серьезной превентивной мерой.

Указание ст. 24.1 КоАП РФ на необходимость *разрешения дела в соответствии с законом* имеет непреходящее значение. Речь, по сути, идет об одном из основополагающих принципов производства по делам об административных правонарушениях — принципе законности. Сущность этого принципа, закрепленного в ст. 15 Конституции РФ, применительно к производству по делам об административных правонарушениях состоит в том, что никто не может быть привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

В связи с этим важной задачей производства по делам об административных правонарушениях, сформулированной в ст. 24.1 КоАП РФ, является *обеспечение исполнения вынесенного по делу постановления*. Неисполнение постановления о привлечении к административной ответственности или исполнение его не полностью снижает эффективность борьбы с административными правонарушениями, обуславливает неисполнение принципа законности.

Также важна превентивно-предупредительная задача производства по делам об административных правонарушениях, заключающаяся в выявлении *причин и условий, способствующих совершению административных проступков*. При этом органы и должностные лица, выполняющие административно-юрисдикционные функции, обязаны не только выявлять эти причины и условия, но и вносить в соответствующие организации, их должностным лицам представление о принятии мер по устранению данных причин и условий.

Производство по делам об административных правонарушениях ведется на *русском языке* — государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Положение ст. 24.2 КоАП РФ, фактически закрепляющее принцип возможности всем участникам производства по делам об административных правонарушениях выступать на родном языке, отражает требование ст. 19 Конституции РФ о полном равноправии всех граждан независимо от их национальности и языка.

На принципе *гласности* в деятельности всех государственных органов, включая административно-юрисдикционную систему, зиждется демократическая система российского общества. Этот принцип, провозглашенный в ст. 123 Конституции РФ, закрепил открытое слушание дел во всех судах, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. Естественно, что данный принцип нашел отражение и в производстве по делам об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 24.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц.

Не подлежат открытому рассмотрению также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото-

и киносъемки. В соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении при этом не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения.

Вообще в процессе судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях принцип гласности реализуется в полной мере. Граждане, представители общественности, трудовых коллективов, средств массовой информации вправе присутствовать в зале заседаний, делать письменные заметки, фиксировать все происходящее. Исключения из общего правила открытого рассмотрения административно-юрисдикционного дела связаны с необходимостью сохранения охраняемой законом тайны, обеспечением безопасности, чести и достоинства лиц, участвующих в процессе, их близких. При наличии соответствующих оснований вопрос о закрытом рассмотрении дела вправе поставить как участники производства, так и судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать это дело.

При закрытом рассмотрении дела помимо судьи, членов коллегиального органа или должностного лица, рассматривающих дело, присутствуют лишь лицо, в отношении которого ведется производство по делу, а также потерпевший, защитник и представитель, в необходимых случаях — другие участники производства по делу. Постановление по делу об административном правонарушении, оглашаемое публично, не должно содержать сведений, ради сохранения тайны которых рассмотрение дела проходило закрыто.

Выше уже отмечалось, что принцип объективности в процессе производства по делам об административных правонарушениях обуславливает необходимость внимательного отношения как к самим участникам процесса, так и к их ходатайствам. В связи с этим, согласно ст. 24.4 КоАП РФ, лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, имеют право заявлять ходатайства, подлежащие обязательному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится данное дело.

Ходатайство — это официальная просьба участников процесса, например, о назначении экспертизы, приобщении к делу

документов и вещественных доказательств, вызове свидетелей, привлечении и заслушивании специалиста, назначении по делу экспертизы, восстановлении пропущенного срока, приостановлении исполнения какого-либо юрисдикционного акта и др.

Ходатайство заявляется в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения.

Согласно ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- отсутствует событие административного правонарушения;
- отсутствует состав административного правонарушения, в том числе физическое лицо в момент совершения противоправных действий (бездействия) не достигло возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или было невменяемо;
- лицо действовало в состоянии крайней необходимости;
- издан акт амнистии, если он устранил применение административного наказания;
- отменен закон, установивший административную ответственность;
- истек срок давности привлечения к административной ответственности;
- по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеется постановление о назначении административного наказания, либо постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановление о возбуждении уголовного дела;
- наступила смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Данные обстоятельства, исключаяющие производство по делу об административном правонарушении, в основном повторяют те основания, которые содержались в ранее действовавшем КоАП РСФСР. Из КоАП РФ исключено положение о действиях лица в состоянии необходимой обороны, но по сути оно нашло

закрепление в ст. 2.7 нового Кодекса, посвященной действиям лица в состоянии крайней необходимости. Так, действия лица в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, которая может непосредственно угрожать личности, правам лица (лиц), а также охраняемым законом интересам общества или государства, законодатель также относит к исключительным обстоятельствам при условии, что эта опасность не могла быть устранена иными средствами, а причиненный вред менее значителен, чем предотвращенный. Наличие этого обстоятельства служит одним из оснований, исключаящих производство по делу об административном правонарушении.

Особо подчеркнем, что правила действия акта амнистии в полном объеме распространяются на административно-юрисдикционный процесс. Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при издании законодательного акта, ликвидирующего назначение административного наказания.

Лицо привлекается к ответственности по законодательству, действующему во время совершения проступка. При отмене закона, устанавливающего административную ответственность, дело, находящееся в производстве, должно быть прекращено независимо от стадии производства. В случае принятия нового закона, смягчающего административную ответственность, производство продолжается, но с учетом всех новелл позитивного характера. Правило об обратной силе закона, смягчающего или отменяющего ответственность, в полном объеме распространяется на лицо, которое совершило административный деликт до вступления такого закона в силу, если постановление по делу еще не исполнено.

Исключительным обстоятельством, препятствующим производству по делу, является также наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) таких документов, как постановление о назначении административного наказания, либо постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановление о возбуждении уголовного дела. В случае отмены в соответствующем порядке вышеназванных постановлений административно-юрисдикционное производство может быть возбуждено, но при этом необходимо соблюсти сроки давности привлечения к административной ответственности.

Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрены и другие основания прекращения производства по делу об административном правонарушении:

при малозначительности совершенного деликта судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9);

при выявлении в действиях (бездействии) лица признаков преступления материалы дела передаются прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания (ст. 29.9).

В тех случаях, когда административное правонарушение совершено военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, а также имеющими специальные звания сотрудниками органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов (за исключением случаев, когда за совершенное административное правонарушение эти лица несут административную ответственность на общих основаниях), производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанных лиц к дисциплинарной ответственности.

Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда, осуществляют в пределах своей компетенции Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры.

В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ к полномочиям прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях относятся:

- 1) возбуждение производства по делу;
- 2) участие в рассмотрении дела с правом представлять доказательства, заявлять ходатайства и давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- 3) принесение протеста на постановление по делу об административном правонарушении (независимо от участия в деле) и др.

Издержки по делу об административном правонарушении состоят из сумм, выплачиваемых свидетелям, потерпевшим, их за-

конным представителям, понятым, специалистам, экспертам, переводчикам, а также сумм, израсходованных на хранение, перевозку (пересылку) и исследование вещественных доказательств.

Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и предусмотренном КоАП РФ, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, — на счет бюджета соответствующего субъекта РФ.

Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, относятся на счет указанного юридического лица (за исключением сумм, выплаченных переводчику). Суммы, выплаченные переводчику в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном КоАП РФ, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, — на счет бюджета соответствующего субъекта РФ. В случае прекращения производства по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном КоАП РФ, издержки по делу об административном правонарушении относятся на счет федерального бюджета, а в случае прекращения производства по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, — на счет бюджета соответствующего субъекта РФ.

Размер издержек по делу об административном правонарушении определяется на основании приобщенных к делу документов, подтверждающих наличие и размеры отнесенных к издержкам затрат. Решение об издержках по делу об административном правонарушении отражается в постановлении о назначении административного наказания или в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

§ 2. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях

Кодексом РФ об административных правонарушениях существенно перераспределил компетенцию судов и иных субъектов административной юрисдикции по рассмотрению дел об

административных правонарушениях. Если ранее КоАП РСФСР предусматривал 43 федеральных органа, которые могли рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать по ним решения, то сейчас КоАП РФ устанавливает 67 субъектов административной юрисдикции федерального уровня. Помимо судов это также комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и еще 65 органов системы исполнительной власти. Подобное увеличение численности субъектов административной юрисдикции обусловлено в основном существенным возрастанием предусмотренных КоАП РФ составов административных правонарушений (Особенная часть Кодекса насчитывает 442 статьи, многие из которых включают по несколько составов правонарушений).

Кроме того, в субъектах РФ в дополнение к субъектам административной юрисдикции, перечисленных в КоАП РФ, могут создаваться административные комиссии и иные региональные коллегиальные органы, а также уполномоченные на то органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ. В их компетенцию входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

В соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных этим Кодексом, рассматриваются в пределах компетенции, установленной его гл. 23: судьями (мировыми судьями);

комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

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

мировыми судьями;

комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ;

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

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, от имени федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов рассматривают в пределах своих полномочий должностные лица, указанные в гл. 23 этого Кодекса. Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать:

руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители;

руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, от имени органов и учреждений органов исполнительной власти субъектов РФ рассматривают уполномоченные должностные лица данных органов.

Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают этими полномочиями в полном объеме, если гл. 23 КоАП РФ или законом субъекта РФ не установлено иное.

Согласно ст. 22.3 КоАП РФ в случае упразднения указанных в гл. 23 этого Кодекса либо в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица до внесения в КоАП РФ либо в закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи. К сожалению, формулируя данное положение, законодатель не определил, мировой судья или судья районного суда должен рассматривать дело.

В случае же преобразования, иной реорганизации или переподчинения указанных в гл. 23 КоАП РФ либо в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов до внесения в КоАП РФ либо в закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают орган, учреждение, их структурные подразделения или территориальные органы, которым переданы указанные функции.

Например, уже после вступления в силу КоАП РФ с 1 июля 2003 г. была упразднена Федеральная служба налоговой полиции РФ с передачей органам внутренних дел функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых правонарушений. В связи с этим ст. 23.6 КоАП РФ («Федеральные органы налоговой полиции») с 1 июля 2003 г. утратила силу, а дела об административных правонарушениях, ранее рассматриваемые федеральными органами налоговой полиции, были переданы в юрисдикцию органов внутренних дел. Однако если бы даже до 1 июля 2003 г. в КоАП РФ не были внесены соответствующие изменения, административные правонарушения в налоговой сфере все равно рассматривали бы сотрудники органов внутренних дел.

Учитывая достаточно частое изменение структуры федеральных органов исполнительной власти и названий тех или иных ведомств, законодатель во многих случаях в гл. 23 КоАП РФ формулирует наименования субъектов административной юрисдикции таким образом, чтобы в случае упразднения ведомств или изменения их названия субъект юрисдикции фактически оставался тем же.

Например, с 1 июля 2003 г. были упразднены Федеральная пограничная служба РФ и Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ с передачей соответствующих функций в другие федеральные органы исполнительной власти. Однако это не повлекло появления в гл. 23 КоАП РФ новых субъектов административной юрисдикции. После внесения соответствующих изменений в КоАП РФ ст. 23.10 «Органы и войска пограничной службы» стала лишь по-новому называться — «Пограничные органы», а в ст. 23.45 название «Органы, осуществляющие контроль за обеспечением защиты государственной тайны» осталось вообще без изменений.

В случае изменения наименований указанных в гл. 23 КоАП РФ либо в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица должностные лица этого органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов продолжают осуществлять полномочия, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях, до внесения в КоАП РФ либо в закон субъекта РФ соответствующих изменений.

Характерным примером изменения названий должностей должностных лиц, наделенных правом осуществлять производ-

ство по делам об административных правонарушениях, является переименование должностей «старший участковый инспектор» и «участковый инспектор» органов внутренних дел (милиции). При принятии КоАП РФ в п. 9 ч. 2 ст. 23.3 была определена компетенция старших участковых инспекторов и участковых инспекторов по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Однако эти должности стали именоваться «старшие участковые уполномоченные милиции» и «участковые уполномоченные милиции». Соответствующие изменения были внесены в КоАП РФ лишь в ноябре 2003 г., и до этого времени органы внутренних дел осуществляли полномочия, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях, предусмотренных п. 9 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ, в лице старших участковых уполномоченных милиции и участковых уполномоченных милиции.

Статьей 23.1 КоАП РФ определены составы административных правонарушений, рассматриваемых судьями. При этом в ч. 1 этой статьи перечислено более 160 статей, в которых правонарушения, рассматриваемые только судьей. К ним относятся многие правонарушения, предусмотренные всеми главами Особенной части КоАП РФ, за исключением гл. 21. Судьями рассматривается значительное число составов правонарушений, посягающих на права граждан, на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; в области охраны собственности, связи и информации, предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг; посягающих на институты государственной власти, на общественный порядок и общественную безопасность; против порядка управления.

Устанавливая исключительную подведомственность этих категорий правонарушений судьям, законодатель руководствовался прежде всего принципами профессионализма и объективности, которые должны осуществляться при рассмотрении названных в ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ дел. Квалификация судей, их независимость, более совершенная процедура рассмотрения дел позволяют обеспечить высокий уровень правосудия по делам о нарушениях избирательного законодательства, мелком хищении, злостном неповиновении и другим административным делам, отнесенным к исключительной судебной подсудности.

В ч. 2 ст. 23.1 названо почти 100 статей КоАП РФ, дела о нарушениях которых рассматриваются в судебном порядке, если должностное лицо либо коллегиальный орган, к которому

поступает дело, передает его на рассмотрение судье. Иными словами, ч. 2 ст. 23.1 определяет альтернативную судебную подведомственность. Судьи вправе рассматривать дела о правонарушениях, перечисленных в ч. 2 ст. 23.1, только тогда, когда другие субъекты административной юрисдикции, также уполномоченные их рассматривать, сочтут это необходимым.

Такая передача дел судьям связана с тем, что уполномоченные их рассматривать орган или должностное лицо считают возможным применение к виновному наказания, назначить которую вправе только судья. Часть 2 ст. 29.9 КоАП РФ прямо предусматривает возможность принятия определения о передаче дела судье, который уполномочен назначить за данное правонарушение наказание другого вида.

Если в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ закреплена подведомственность всех судей в целом, то ч. 3 данной статьи определяет подсудность разных видов судов (судей). При этом общее правило гласит, что дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями, если специальными нормами не установлено иное. Так, дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 и совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов. Дела об административных правонарушениях, которые указаны в ч. 1 и 2 ст. 23.1 и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации или административное приостановление деятельности, рассматриваются судьями районных судов. Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ и совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.

В остальных, не являющихся исключениями случаях, как уже отмечалось выше, дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются мировыми судьями.

Районные, городские, районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, т. е. лицами в возрасте от 16 до 18 лет. Эти комиссии рассматривают также дела об административных пра-

вонарушениях, совершенных должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, родителями или иными законными представителями несовершеннолетних и связанных с нарушением прав и законных интересов несовершеннолетних, посягательством на их здоровье и нравственность.

Дела о правонарушениях несовершеннолетних комиссия рассматривает в закрытом заседании. На время исследования обстоятельств, обсуждение которых может отрицательно повлиять на несовершеннолетнего, комиссия вправе удалить его из зала заседания.

Как было указано выше, КоАП РФ установлено 65 органов системы исполнительной власти — субъектов административной юрисдикции. Кратко остановимся лишь на органах внутренних дел (милиции), которые обладают наибольшим объемом административно-юрисдикционных полномочий среди всех органов исполнительной власти.

Согласно официальной статистике (и с учетом экспертных оценок) милицией ежегодно привлекается к административной ответственности до 90 млн лиц, что составляет не менее 70—75% всех привлекаемых к административной ответственности в стране. При этом милиция рассматривает дела о правонарушениях, предусмотренных почти 70 статьями КоАП РФ (ст. 23.3 Кодекса), что составляет около 30% статей его Особенной части. Отнесение к подведомственности милиции столь широкого круга административных правонарушений обусловлено многообразием общественных отношений в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Дела об административных правонарушениях рассматривают те должностные лица органов внутренних дел (милиции), которые перечислены в ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ. К ним относятся: начальники территориальных управлений, отделов внутренних дел и милиции, их заместители; начальники линейных управлений, отделов, отделений внутренних дел на транспорте, их заместители; начальники дежурных смен дежурных частей линейных подразделений органов внутренних дел на транспорте, начальники линейных пунктов милиции; сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения; старшие участковые и участковые уполномоченные милиции; некоторые другие сотрудники органов внутренних дел (милиции).

Глава 23

Участники производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении

Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ст. 49 Конституции РФ). Несмотря на то, что в данной конституционной норме говорится лишь о лицах, обвиняемых в совершении преступления, ее положения в соответствии с общим принципом презумпции невиновности распространяются на все случаи совершения правонарушений. В частности, согласно ст. 1.5 КоАП РФ, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

В связи с этим участник производства по делу об административном правонарушении, в отношении которого составляется протокол о правонарушении, применяются меры обеспечения производства по делу и рассматривается дело, в КоАП РФ называется не нарушителем, как это было в ранее действовавшем КоАП РСФСР, а *лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении*. Таким образом, законодатель подчеркнул незыблемость в производстве по делам об административных правонарушениях принципа презумпции невиновности.

Напомним, что лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть не только физическое, но и юридическое лицо. Правам и обязанностям лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посвящена ст. 25.1 КоАП РФ.

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 юри-

дической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. В частности, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, не владеющему языком, на котором ведется производство, являющемуся немым или глухим, предоставляется переводчик либо лицо, владеющее навыками сурдоперевода, т. е. понимающее знаки немого или глухого. Это дает возможность лицу, в отношении которого ведется производство по делу, активно участвовать в рассмотрении дела, защищать свои права и законные интересы, пользоваться услугами лиц, которым он доверяет, что, безусловно, способствует полному, всестороннему и объективному рассмотрению дела.

Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу, являющегося несовершеннолетним либо по своему физическому или психическому состоянию лишенным возможности самостоятельно реализовывать свои права, осуществляет его законный представитель. Законными представителями могут быть его родители, усыновители, опекуны или попечители.

К числу указанных в ст. 25.1 КоАП РФ иных процессуальных прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, следует также отнести гарантируемые ему права при составлении протокола об административном правонарушении и осуществлении мер обеспечения производства по делу. Так, согласно ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе отражается объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, при составлении протокола этим лицам разъясняются их права и обязанности.

Физическому лицу (если составлялся протокол об административном правонарушении) или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Данные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые либо заносятся в бланк протокола, либо прилагаются к нему.

Протокол подписывается физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело. Этим лицам вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания лица составляется специальный

протокол, в котором среди прочего указываются мотивы задержания и который подписывается задержанным лицом.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или лица, их заменяющие. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности. Статьей 27.5 КоАП РФ определены максимально возможные сроки административного задержания. Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, гарантируются аналогичные права и при осуществлении других мер обеспечения производства по делу.

Как уже отмечалось выше, лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предоставлено право давать объяснения. Такое право следует понимать как право данного лица давать объяснения по собственной инициативе, а не как обязанность давать такие объяснения. Действительно, хотя в ст. 25.1 КоАП РФ формально ничего не говорится о праве лица, в отношении которого ведется производство по делу, не свидетельствовать против себя, однако с учетом соответствующих положений ст. 51 Конституции РФ очевидна возможность отказа данного лица от дачи объяснений. В связи с этим за отказ или уклонение от дачи объяснений ответственность лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не предусматривается.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу, данные им как по собственной инициативе, так и по просьбе судьи, органа, должностного лица, являются источником доказательств по делу. В принципе в своих объяснениях лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе затрагивать любые вопросы, если считает, что они имеют значение для дела. Это лицо может сообщить данные об отягчающих обстоятельствах, причинах и условиях, способствующих совершению данного правонарушения, дать характеристики потерпевшего, свидетелей, взаимоотношений с ними и между ними и т. д.

Среди указанных выше прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, одним из важнейших является право заявлять ходатайства и отводы. В частности, данное лицо вправе заявлять хода-

тайства о приобщении к делу документов и вещественных доказательств, вызове свидетелей, привлечении и заслушивании специалиста, назначении по делу экспертизы, а также предлагать вопросы, выносимые на разрешение эксперта. При этом заявлять ходатайства лицо может уже при составлении протокола на стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Ходатайство должно быть заявлено лицом, в отношении которого ведется производство по делу, в письменной форме; оно подлежит немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело. При наличии обстоятельств, предусмотренных КоАП РФ и исключая возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика, лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе подавать судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело, заявление об отводе указанных лиц.

Важной гарантией защиты прав и свобод лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является возможность пользоваться юридической помощью защитника. В качестве защитника к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается не только адвокат, как это предусматривалось ранее действовавшим КоАП РСФСР, но и любое иное лицо. Возможность лица, привлекаемого к ответственности, приглашать в качестве защитника любое лицо по своему выбору является одной из гарантий обеспечения конституционного права гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ).

Защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела (в том числе с момента административного задержания физического лица). Это соответствует положениям ст. 48 Конституции РФ о том, что каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи и каждый задержанный (в том числе, безусловно, за совершение административного правонарушения) вправе пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания.

В ст. 25.1 КоАП РФ ничего не говорится о праве лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, обжаловать действия и решения

органов и должностных лиц, осуществляющих производство по делу. Однако общее право на подачу жалобы, обусловленное положениями ст. 45 и 46 Конституции РФ, предоставлено гражданам, в том числе лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, многими законами и иными нормативными актами. Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предоставлено также специальное право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Разрешение дела в присутствии этого лица, заинтересованного в исходе дела, обеспечивает возможность более всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств дела, состязательность процесса, его гласность. Присутствие данного лица при рассмотрении дела, безусловно, имеет и определенный воспитательный эффект, способствует предупреждению правонарушений. Поэтому рассмотрение дела в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, допускается лишь в двух случаях.

Во-первых, в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ («Административные правонарушения в области дорожного движения») и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Согласно ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении в этом случае не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Копии постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого ведется производство по данному делу.

Во-вторых, тогда, когда это лицо извещено о месте и времени рассмотрения дела и от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо когда такое ходатайство

оставлено без удовлетворения. Если нет достоверных сведений о вручении лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, извещения о месте и времени рассмотрения дела, оно должно быть отложено и назначен новый срок рассмотрения дела.

Рассмотрение дела в отсутствие лица, привлекаемого к ответственности за совершение административного правонарушения, не допускается ни при каких обстоятельствах, если это правонарушение может повлечь административный арест либо административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, вправе и в других случаях признать обязательным присутствие при его рассмотрении лица, в отношении которого ведется производство по делу. В этих случаях лицо должно быть подвергнуто принудительному приводу в суд, орган, к должностному лицу, рассматривающим дело.

Следует указать, что поскольку в соответствии со ст. 27.5 КоАП РФ при совершении ряда правонарушений (в частности, таких, за совершение которых в качестве меры наказания возможен административный арест) допускается административное задержание лица на срок до 48 часов, в подобных случаях облегчается возможность обеспечения присутствия при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Если, по мнению судьи, органа, должностного лица, которые рассматривают дело в отношении несовершеннолетнего лица, обсуждение обстоятельств этого дела может оказать на него отрицательное влияние, несовершеннолетний может быть удален на время рассмотрения обстоятельств дела.

§ 2. Потерпевший

В соответствии со ст. 52 Конституции РФ права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство должно обеспечивать потерпевшим возможность получать компенсацию за причиненный ущерб. По смыслу этой статьи Конституции РФ законом также охраняются права лица, которому причинен физический, имущественный либо моральный вред вследствие совершения административного правонарушения. Физическое или юридическое лицо, которому причинен такой вред, признается потерпевшим.

Таким образом, в деле об административном правонарушении *потерпевшим* является физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный либо моральный вред.

Причиненный в результате совершения административного правонарушения физический вред потерпевшему, как уже отмечалось выше, это легкий вред его здоровью. Правонарушения, следствием которых является причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, законодатель относит к преступлениям. Легкий вред здоровью потерпевшего связывается с кратковременным расстройством здоровья или незначительной стойкой утратой общей трудоспособности. Кратковременным расстройством здоровья признается заболевание или нарушение функций какого-либо органа продолжительностью не менее шести дней, но не более трех недель. Незначительная утрата трудоспособности заключается в стойкой утрате общей трудоспособности до 10% в результате нанесенного повреждения.

Имущественный вред, причиненный потерпевшему в результате совершения административного правонарушения (например, повреждение автомобиля вследствие нарушения Правил дорожного движения), является в основном мелким ущербом. Выше уже говорилось, что в КоАП РФ наряду с термином «вред» используется в качестве его синонима термин «ущерб».

Нередко при принятии решения по делу об административном правонарушении крайне важна стоимостная оценка ущерба, так как для ряда правонарушений стоимость имущественного ущерба вообще является основанием для отграничения проступков от преступных посягательств.

Законодатель не определяет, какой орган или должностное лицо могут признать физическое или юридическое лицо потерпевшим от административного правонарушения. В отличие от уголовно-процессуального законодательства ни ст. 25.2 КоАП РФ, ни другие статьи этого Кодекса не устанавливают специального процессуального порядка признания лица потерпевшим. Однако по смыслу ряда положений КоАП РФ очевидно, что признание лица потерпевшим от административного правонарушения осуществляется судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело.

При этом лицо может быть признано потерпевшим как при составлении протокола об административном правонарушении на стадии возбуждения дела, так и при рассмотрении дела. Об этом свидетельствуют положение ст. 28.2 КоАП РФ, преду-

сматривающее отражение в протоколе об административном правонарушении сведений о потерпевших (если они имеются), а также положение ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ о том, что если при решении вопроса о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение одновременно решается вопрос о возмещении имущественного ущерба, то в постановлении по делу об административном правонарушении указываются размер ущерба, подлежащего возмещению, сроки и порядок его возмещения.

Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами. Отметим, что представитель допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела. Крайне важным является и то обстоятельство, что законодатель установил обязанность органов и должностных лиц, возбуждающих дело об административном правонарушении, вручать потерпевшему копию протокола об этом правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ).

Как и лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему, не владеющему языком, на котором ведется производство по делу, являющемуся немым или глухим, предоставляется переводчик либо лицо, владеющее навыками сурдоперевода. Это способствует всестороннему, полному и объективному рассмотрению дела, поскольку дает возможность потерпевшему активно участвовать в рассмотрении дела, защищать свои права и законные интересы, пользоваться услугами лиц, которым он доверяет.

В соответствии с положениями КоАП РФ защиту прав и законных интересов потерпевшего, являющегося несовершеннолетним либо по своему физическому или психическому состоянию лишенного возможности самостоятельно реализовывать свои права, осуществляет его законный представитель. Законными представителями могут быть его родители, усыновители, опекуны или попечители. Защиту прав и законных интересов юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители.

Среди указанных выше прав потерпевшего одно из важнейших — право заявлять ходатайства. Проиллюстрируем полезность реализации этого права на следующем примере. По-

скольку степень причиненного потерпевшему физического или имущественного вреда должна учитываться при определении тяжести правонарушения и меры наказания, потерпевшему в ряде случаев желательно производство соответствующей экспертизы. Производство экспертиз и проведение исследований нередко необходимы и в других случаях для всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств дела и установления вины лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В связи с этим важно, что потерпевший вправе заявлять ходатайства, в том числе о привлечении и заслушивании специалиста, назначении по делу экспертизы, вправе предлагать вопросы, выносимые на разрешение эксперта. При этом заявлять ходатайства потерпевший может уже при составлении протокола на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Ходатайство должно быть заявлено потерпевшим в письменной форме; оно подлежит немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело.

Как отмечалось выше, потерпевшему предоставлено право давать объяснения. Такое право следует понимать как право потерпевшего давать объяснения по собственной инициативе. Формально в ст. 25.2 КоАП РФ ничего не говорится об обязанности потерпевшего явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания, однако указывается, что потерпевший может быть опрошен по правилам, предусмотренным для свидетеля ст. 25.6 КоАП РФ.

В этом случае потерпевший, как и свидетель, обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы. Показания потерпевшего, данные им как по собственной инициативе, так и по требованию судьи, органа, должностного лица, являются источником доказательств по делу.

Однако в возможности опроса потерпевшего в качестве свидетеля видится серьезное противоречие. Дело в том, что с учетом положений ст. 51 Конституции РФ и ст. 25.6 КоАП РФ о том, что никто не обязан свидетельствовать против себя самого, очевидна возможность отказа потерпевшего от дачи по-

казаний в качестве свидетеля. Потерпевший вправе считать, что все необходимое он уже изложил в ранее данных объяснениях, а его ответы в процессе опроса как свидетеля будут истолкованы не в его пользу и лишь улучшат положение лица, в отношении которого ведется производство по делу. Кроме того, использование свидетельских показаний потерпевшего обуславливает обвинительный уклон производства по делу об административном правонарушении.

В принципе, в своих показаниях потерпевший вправе затрагивать любые вопросы, если считает, что они имеют значение для дела. Он может, в частности, сообщить данные об отягчающих обстоятельствах, причинах и условиях, способствовавших совершению данного правонарушения. Показания потерпевшего могут касаться характеристики лица, в отношении которого ведется производство по делу, свидетелей, взаимоотношений с ними и между ними и т. д.

До вступления в силу КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях было обязательно присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу (за исключением случаев, оговаривавшихся в законе). Необходимость присутствия при рассмотрении дела потерпевшего не предусматривалась. Статьей 25.2 вступившего в силу КоАП РФ было установлено, что дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Это способствует активному участию потерпевшего в рассмотрении дела, защите своих прав и законных интересов, полному, всестороннему и объективному выяснению всех обстоятельств совершения административного правонарушения.

§ 3. Законные представители

Законный представитель — лицо, правомочное выступать в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны или ограниченно дееспособны, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, а также в защиту прав и законных интересов юридического лица.

Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовывать свои права, осуществляют их законные представители. *Законные представители физического лица* — его родители, усыновители, опекуны или попечители.

В порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, гражданин признается судом недееспособным, если он вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. От имени гражданина, признанного недееспособным, выступает его опекун. Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, ограничен судом в дееспособности. Над ним устанавливается попечительство. При этом ограниченно дееспособный гражданин вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки. Опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношении с любыми лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Над несовершеннолетними гражданами при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишения судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности, когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов, устанавливается опека и попечительство. При этом опека назначается малолетним (гражданам, не достигшим 14 лет), а попечительство — несовершеннолетним (гражданам в возрасте от 14 до 18 лет).

Согласно ст. 25.3 КоАП РФ законные представители граждан могут выступать в интересах всего лишь двух участников производства по делам об административных правонарушениях: лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего. Представляя интересы этих участников производства по делу, их родители, усыновители, опекуны и попечители свои родственные связи или соответствующие полномочия удостоверяют документами, предусмотренными законом. Таковыми документами являются паспорт, свидетельство о рождении,

решение суда об установлении усыновления, решение об установлении опеки или попечительства.

Законные представители имеют права и исполняют обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц. От имени лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего их законные представители осуществляют все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым.

Присутствие при рассмотрении дела об административном правонарушении законных представителей лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего, лишенных возможности в силу своего физического или психического состояния самостоятельно осуществлять собственные права, обязательно. Исключениями являются случаи, когда имеются данные о надлежащем извещении законных представителей о месте и времени рассмотрения дела и от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенного лицом в возрасте до 18 лет, в конкретном случае судья, орган, должностное лицо, рассматривающие это дело, вправе признать обязательным присутствие законного представителя данного лица.

Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, также осуществляют его законные представители. *Законными представителями юридического лица* в соответствии со ст. 25.4 КоАП РФ могут быть его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица.

Так, согласно ст. 91 ГК РФ, в обществе с ограниченной ответственностью создается коллегиальный и (или) единоличный исполнительный орган, осуществляющий текущее руководство деятельностью общества; исполнительным органом акционерного общества в соответствии со ст. 103 ГК РФ может быть правление, дирекция (коллегиальный орган) и (или) единоличный руководитель — директор, генеральный директор и т. д. Положения ГК РФ конкретизируются нормами федеральных законов, регулирующих правовое положение, организацию и деятельность отдельных видов юридических лиц.

Также существует локальное нормативное регулирование организации и деятельности юридических лиц. Прежде всего это учредительные документы и принятые на их основе внутренние документы юридических лиц — локальные статутные нормативные документы, определяющие отдельные вопросы организации и деятельности органов управления юридического лица. Кроме того, юридическими лицами издаются большое количество актов правоприменительной деятельности самих органов управления (приказы, указания, решения и др.). Важно подчеркнуть, что законным представителем юридического лица в процессе производства по делам об административных правонарушениях помимо его руководителя может быть только лицо, признаваемое в таком качестве в соответствии с законом или учредительными документами, а не актами органов управления юридического лица.

Хотя в ст. 25.4 КоАП РФ не указывается, что законным представителем юридического лица при производстве по делам об административных правонарушениях может быть только его единоличный орган — физическое лицо, по смыслу статьи понятна невозможность исполнения данных функций коллегиальным органом управления. Это явствует, в частности, из положений ч. 3 и 4 ст. 25.4 относительно присутствия законного представителя юридического лица при рассмотрении дела.

Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. Полномочия единоличного руководителя как законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение — служебным удостоверением или соответствующей справкой. Единоличный руководитель действует от имени юридического лица, в том числе представляет его интересы в процессе производства по делу об административном правонарушении, без доверенности.

Например, генеральный директор общества с ограниченной ответственностью выступает от имени общества без какой-либо доверенности в рамках компетенции, установленной в уставе общества, соответствующем внутреннем документе и договоре с генеральным директором. Его полномочия включают возможность представления интересов общества в государственных органах и в суде.

Полномочия законного представителя юридического лица, не являющегося его руководителем, также подтверждаются

документами, удостоверяющими его служебное положение, но служебного удостоверения или соответствующей справки в этом случае недостаточно. В ст. 25.4 КоАП РФ не говорится о необходимости удостоверять полномочия законного представителя юридического лица, не являющегося его руководителем, доверенностью. По смыслу названной статьи возможно представление судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, копии учредительного или иного документа, обуславливающего возможность участия данного лица в производстве по делу в качестве законного представителя. Однако представляется целесообразным удостоверение полномочий законного представителя соответствующей доверенностью.

Законный представитель юридического лица вправе присутствовать при осмотре принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Но закон по сути дела не требует его обязательного присутствия при осуществлении данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Статьей 25.4 КоАП РФ не предусмотрена также обязательность присутствия при рассмотрении дела об административном правонарушении законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу, достаточно присутствия его защитника. Между тем отсутствие обоих недопустимо. Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника.

Без законного представителя и защитника, точно так же, как и в случае рассмотрения правонарушения, совершенного физическим лицом, дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении этих лиц, о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Обязательность присутствия при рассмотрении дела лиц, уполномоченных потерпевшим юридическим лицом, законом тоже не предусмотрена. Однако при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица. Поскольку законодатель в ч. 4 ст. 25.4 КоАП РФ не уточняет, имеется в данном случае в виду только законный

представитель лица, привлекаемого к ответственности, или же и законный представитель потерпевшего юридического лица, судья, орган, должностное лицо могут признать обязательность присутствия при рассмотрении дела обоих.

§ 4. Защитник и представитель

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

Защитник и представитель уполномочены отстаивать законные интересы соответственно лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего, оказывать юридическую помощь в осуществлении их прав. Возможность пользоваться юридической помощью защитника и представителя является важной, определенной ст. 48 Конституции РФ, гарантией защиты прав и свобод лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего. Защищая интересы этих лиц, действуя на основании полученных от них полномочий, защитник и представитель вместе с тем как участники производства по делу наделяются определенной самостоятельностью, обладают соответствующими правами и обязанностями.

В качестве защитника к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается не только адвокат, как это предусматривалось ранее действовавшим КоАП РСФСР, но и любое иное лицо. Представителем также может быть как адвокат, так и любое иное лицо. Таким образом, защитник и представитель как участники производства по делу об административном правонарушении — это обобщенные понятия, включающие адвоката и любое другое лицо.

Адвокат — понятие более узкое. Это профессиональный защитник (представитель), член коллегии адвокатов. Независимо от того, оказывает юридическую помощь своему доверителю адвокат или иное лицо, они обладают одинаковыми процессуальными правами и имеют одни и те же процессуальные обязанности. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выдаваемым юридической консультацией.

Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, выданной лицом, обра-

тившимся к нему за юридической помощью. Доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это его учредительными документами, с приложением печати данной организации.

Защитник и представитель не вправе принять поручение об оказании юридической помощи, если они каким-либо образом связаны с лицами, интересы которых противоречат интересам лица, обратившегося к ним за юридической помощью. Также лица не должны выступать защитниками или представителями из-за их предыдущего участия в деле в ином качестве, так как у них может быть выработано предвзятое, одностороннее мнение по существу дела.

Как уже отмечалось при рассмотрении прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела, в том числе защитник — с момента административного задержания физического лица.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе: знакомиться со всеми материалами дела; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; участвовать в рассмотрении дела, присутствовать при осуществлении мер обеспечения производства по делу; с разрешения судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, задавать вопросы лицу, привлекаемому к административной ответственности, потерпевшему, свидетелю, эксперту, специалисту; обжаловать применение мер обеспечения производства по делу; постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами.

В частности, они вправе заявлять ходатайства о приобщении к делу документов и вещественных доказательств, о вызове свидетелей, привлечении и заслушивании специалиста, назначении по делу экспертизы, вправе предлагать вопросы, выносимые на разрешение эксперта, и др. Ходатайство должно быть заявлено в письменной форме. Оно подлежит немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело. Заявлять ходатайства защитник и представитель могут с момента их допуска к участию в

производстве по делу об административном правонарушении, т. е. уже на стадии возбуждения дела.

Защитник и представитель могут в целях собирания справок, характеристик и иных документов направлять запросы в государственные и муниципальные органы, организации любой формы собственности и общественные объединения.

Важным правом, предоставленным защитнику и представителю, является право заявлять отводы. При наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ и исключая возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении лица в качестве специалиста, эксперта или переводчика, защитник и представитель вправе подавать судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело, заявление об отводе указанных лиц. Рассмотрев заявление об отводе, судья, орган, должностное лицо выносят определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

§ 5. Свидетель. Понятой

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

Показания свидетелей являются источником доказательств по делу об административном правонарушении. Для всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств совершения правонарушения наличие свидетельских показаний в ряде случаев бывает крайне необходимым, восполнить их отсутствие какими-либо другими доказательствами невозможно. Особенно часто свидетели выступают по делам, связанным с мелким хулиганством, мелким хищением, нарушениями Правил дорожного движения (особенно в случаях причинения материального ущерба или легкого вреда здоровью потерпевшего), неповиновением законному распоряжению сотрудника милиции, и некоторым другим делам.

Положение ст. 25.6 КоАП РФ о том, что в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению, принципиально отличается от аналогичной нормы, действовавшей до принятия этого Кодекса. Законодатель опустил положение, существовавшее в ранее действовавшем КоАП РСФСР, о том, что в качестве свидетеля

может быть вызвано любое лицо, обладающее соответствующей информацией, и тем самым подчеркнул незаменимость свидетеля.

Однако, согласно ст. 51 Конституции РФ, никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Повторив в ч. 3 ст. 25.6 КоАП РФ это конституционное положение, законодатель определил в примечании к данной статье круг близких родственников. Ими являются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки. Таким образом, свидетель вправе не свидетельствовать против себя самого, своего супруга, родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушек, бабушек, внуков.

Статьей 51 Конституции РФ установлено также, что федеральным законом могут предусматриваться и иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания. В связи с этим законодатель не считал правильным говорить о возможности вызова в качестве свидетеля любого лица, которому известны какие-либо обстоятельства, подлежащие установлению по делу.

Закон не запрещает вызывать в качестве свидетелей супругов и близких родственников, их нельзя лишь заставлять давать свидетельские показания. Если же они сами желают выступать в качестве свидетелей по делу, родственные связи не могут служить основанием для отказа от привлечения данных лиц к производству по делу. При этом недопустимо заранее установленное отрицательное отношение к достоверности их показаний, даже если они действительно вызывают сомнения в объективности. Данные показания должны быть оценены наряду с другими собранными по делу доказательствами.

В ст. 25.6 КоАП РФ в круг лиц, освобожденных от обязанности давать свидетельские показания, не включены опекуны и попечители. Они наряду с родителями и усыновителями правомочны в качестве законных представителей выступать в защиту прав и законных интересов лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего, которые либо являются недееспособными или ограниченно дееспособными, либо, будучи дееспособными, в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности. Законным представителям могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению, как лично, так и со

слов представляемых ими лиц, и в связи с этим они отвечают основаниям привлечения в качестве свидетеля.

Однако в соответствии с конституционным положением о том, что никто не обязан свидетельствовать против близких родственников, законодатель определил, в частности, в качестве таких лиц родителей и усыновителей. Вопрос же об аналогичном праве опекунов и попечителей, обладающих тем же процессуальным статусом, не урегулирован. Представляется, что опекуны и попечители должны, как и родители, усыновители, иметь право не свидетельствовать против представляемых ими лиц (в данном случае свидетельство против представляемых лиц является в определенной степени свидетельством против себя самого).

Думается, что лица могут привлекаться в качестве свидетеля лишь по их собственной инициативе.

Основанием для вызова лица в качестве свидетеля служит предположение о том, что ему известны какие-либо данные об обстоятельствах, подлежащих доказыванию. К обстоятельствам, подлежащим установлению по конкретному делу об административном правонарушении, относятся фактические данные, на основе которых судья, орган, должностное лицо устанавливают наличие или отсутствие административного правонарушения, виновность лица в его совершении и иные факторы, имеющие значение для правильного разрешения дела (сведения о личности виновного, его имущественном положении, обстоятельствах, смягчающих или отягчающих ответственность, причиненном ущербе и др.). Лицо может быть вызвано в качестве свидетеля и для выявления причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Основанием для вызова лица в качестве свидетеля может быть также владение им существенной для дела информацией, полученной из документов, рассказов других лиц.

В качестве свидетеля могут быть вызваны работники милиции, другие лица, которые пресекли правонарушение, осуществляли задержание лица, в отношении которого ведется производство по делу, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, иные меры обеспечения производства. Опрос работников милиции в качестве свидетелей допустим, в частности, по вопросу об основаниях задержания и о том, обращались ли к ним другие лица с сообщениями о противоправных действиях лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Свидетелями могут быть работники контрольно-ревизионных органов, надзорных органов, инспекций, собиравшие материалы, которые послужили основанием к возбуждению дела об административном правонарушении. Лица, входящие в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, могут давать свидетельские показания о личности, связях, условиях жизни и воспитания несовершеннолетнего.

В качестве свидетеля может быть опрошен и потерпевший, хотя в этом видится серьезное противоречие в законодательстве, о чем уже шла речь выше.

При наличии перечисленных в ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ обстоятельств, исключающих возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении лица в качестве специалиста, эксперта или переводчика, оно подлежит отводу и замене другим компетентным лицом. Между тем если указанному лицу известны обстоятельства, подлежащие установлению по делу, оно также может быть опрошено в качестве свидетеля.

Отведенные в таком же порядке защитник и представитель формально тоже могут быть опрошены в качестве свидетелей, если им известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Однако если определение об удовлетворении заявления об отводе защитника или представителя вынесено судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело, уже после того, как защитник или представитель приступили к исполнению соответствующих обязанностей, это лицо нельзя опрашивать в качестве свидетеля. Дело в том, что в данном случае он вынужден будет не только сообщать известные ему ранее обстоятельства по делу, но и разглашать сведения, сообщенные ему доверителем. Последнее противоречит целям и задачам деятельности защитников и представителей.

Законодатель не устанавливает возраста, по достижении которого лицо может выступать в качестве свидетеля. В необходимых случаях свидетелями могут быть несовершеннолетние лица, а в исключительных случаях и малолетние (моложе 14 лет). Способность правильно воспринять событие и дать о нем показания зависит от условий воспитания, степени развития, характера воспринимаемых фактов. Поэтому должны быть выяснены степень развития несовершеннолетних или малолетних лиц, состояние органов их чувств и другие данные, необходимые для правильной оценки их показаний, для чего могут быть опрошены родители и воспитатели, а в необходимых случаях назначе-

на психологическая экспертиза. Малолетних свидетелей рекомендуется опрашивать в привычной для них обстановке, делая частые перерывы. При опросе свидетеля, не достигшего 14-летнего возраста, обязательно присутствие педагога либо психолога. В случае необходимости опрос производится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего или малолетнего свидетеля.

Статьей 25.6 КоАП РФ не установлен запрет на привлечение в качестве свидетелей лиц, имеющих психические заболевания или расстройства. Само по себе наличие у лица психических заболеваний не является препятствием для получения от него свидетельских показаний. Вопрос о возможности правильного восприятия им конкретных обстоятельств и дачи о них адекватных показаний в случае необходимости решается с помощью психиатрической экспертизы.

Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Показания свидетеля должны содержать ответы на заданные ему вопросы, которые позволяют оценить правдивость его показаний, его возможность объективно воспринять и оценить обстоятельства дела. В частности, свидетелю в случае необходимости должны быть заданы вопросы о его взаимоотношениях с лицом, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшим, другими свидетелями, должностными лицами, материалы которых послужили основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.

Если свидетель в своих показаниях ссылается на сведения, полученные им от других лиц, он должен сообщить все известные ему данные об этих лицах. Если речь идет о лицах, знакомых свидетелю, он должен сообщить в своих показаниях, при каких обстоятельствах и где встретился с этими лицами, описать их, назвать, кто может подтвердить содержание разговора, и т. д.

Свидетель вправе давать показания на родном языке или на языке, которым владеет, пользоваться бесплатной помощью переводчика. Свидетелю, не владеющему языком, на котором ведется производство по делу, являющемуся немым или глухим,

бесплатно предоставляется переводчик либо лицо, владеющее навыками сурдоперевода.

Свидетель вправе делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол и должен удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения данных показаний. Это в принципе относится как к протоколу об административном правонарушении (если свидетельские показания туда заносятся), так и к протоколу рассмотрения дела коллегиальным органом. В соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении указываются фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей (если они имеются), однако, к сожалению, статья не содержит требования о подписании свидетелями этого протокола. Свидетельские показания могут быть также оформлены отдельно от указанных протоколов, подписаны свидетелем и приобщены к делу.

Свидетель вызывается повесткой, в которой указывается, куда, когда и к кому он должен явиться для дачи свидетельских показаний. Повестка вручается ему под расписку, а в случае его отсутствия — членам его семьи, администрации по месту жительства, работы, учебы либо органу местного самоуправления в районе, поселке. Вызов лиц, не достигших 16-летнего возраста, осуществляется через их родителей или иных законных представителей.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Такая ответственность наступает по ст. 17.9 КоАП РФ. За отказ или уклонение от исполнения обязанностей свидетеля, предусмотренных ст. 25.6 КоАП РФ, свидетель несет административную ответственность согласно ст. 17.7 этого Кодекса. Заявление свидетеля о том, что он ничего не знает об обстоятельствах рассматриваемого дела, не может расцениваться как отказ или уклонение от дачи показаний. Если будет доказано, что такое заявление заведомо неправильно, свидетель может быть привлечен к административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

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

Присутствие понятых обязательно при осуществлении таких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; досмотр транспортного средства; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей. Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), также, как правило, производятся в присутствии понятых.

Об участии понятых при осуществлении мер обеспечения производства по делу в КоАП РФ говорится либо прямо (например, ст. 27.8 регламентирует порядок осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов), либо косвенно путем указания на то, что протокол о применении данной меры составляется в присутствии понятых (так, в ст. 27.13 установлено, что в присутствии понятых составляется протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие его водителя).

Несмотря на то, что, согласно ст. 25.7 КоАП РФ, в качестве понятых могут быть привлечены любые не заинтересованные в исходе дела совершеннолетние лица, недопустимо приглашать понятными свидетелей либо сотрудников органа, осуществляющего производство по данному делу. Пол понятых не имеет значения, за исключением личного досмотра, который производится в присутствии понятых того же пола, что и досматриваемый.

Перед осуществлением меры обеспечения производства по делу понятым должны быть разъяснены их права и обязанности. Понятые присутствуют в течение всего времени осуществления соответствующих действий. Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе об осуществлении соответствующей меры обеспечения производства по делу (если он составляется самостоятельно) либо в том протоколе, в котором отражаются данные о производстве этой меры, например, в протоколе об административном правонарушении. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий, которые подлежат занесению в протокол. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты.

В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля, например, об обстоятельствах осуществленной в его присутствии меры обеспечения производства по делу в связи с пробелами в соответствующем протоколе.

Законом не предусмотрена ответственность за отказ от выполнения обязанностей понятого. Однако если понятой должен быть опрошен в качестве свидетеля, за отказ или уклонение от исполнения этих обязанностей он несет административную ответственность. Статьей 25.7 КоАП РФ не установлено также, что понятой несет ответственность за подписание заведомо ложного протокола. Представляется, что в таком случае он должен отвечать аналогично тому, как это предусмотрено ст. 17.9 КоАП РФ для свидетеля, специалиста и эксперта.

§ 6. Специалист. Эксперт. Переводчик

В связи с процессами интеграции и дифференциации научного знания, внедрением комплексного подхода к исследованиям в правоприменительной деятельности все шире используются достижения естественных, технических и гуманитарных наук в целях установления истины и обеспечения процесса доказывания. Поэтому в производстве по делам об административных правонарушениях возрастает роль специальных знаний. Законодатель не дает определения понятию «специальные знания». В юридической литературе под этим термином обычно понимают систему теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки либо профессионального опыта.

В правоприменительной практике специальные знания используются как в процессуальной, так и в непроцессуальной форме. Непроцессуальной формой является консультативная и справочная деятельность сведущих лиц, производство ими предварительных исследований материальных объектов и т. п. Под процессуальной формой применения специальных знаний в судопроизводстве по уголовным и гражданским делам понимается как назначение и производство экспертиз, так и привлечение специалиста к участию в следственных и судебных действиях. Действовавший ранее КоАП РСФСР, допуская привлечение эксперта в производство по делам об административных правонарушениях, не содержал статей, прямо предусматривающих возможность участия специалиста (не эксперта). Были

лишь косвенные указания на возможность такого участия: это касалось прежде всего применения технических средств при работе с доказательствами, а также представления доказательств лицом, совершившим административное правонарушение.

Между тем в отличие от эксперта, имеющего дело с уже собранными доказательствами, в результате изучения которых им получают новые, ранее неизвестные фактические данные, *специалист* может содействовать в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств. Он должен обращать внимание судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, на соответствующие обстоятельства и тем самым оказывать им необходимую научно-техническую помощь, способствовать полному, всестороннему и объективному выяснению обстоятельств дела. Ранее вследствие недостаточной процессуальной проработки данного вопроса специалист фактически не привлекался к рассмотрению дел об административных правонарушениях. В наше время впервые прямо предусматривается возможность участия специалиста в производстве по делам данной категории.

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

По смыслу ст. 25.8 КоАП РФ, определяющей статус специалиста как участника производства по делам об административных правонарушениях, специалиста может привлекать любой орган или должностное лицо, в производстве которого находится дело. Среди них имеются как те субъекты административной юрисдикции, которые не обязаны обладать специальными знаниями, так и те, которые по своему статусу такими знаниями обладать должны. К первой группе субъектов следует отнести судей, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии и иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ. При рассмотрении дел об административных правонарушениях эти субъекты нередко нуждаются в использовании специальных знаний, но, как правило, ими не обладают.

Однако по большинству составов административных правонарушений лица, уполномоченные составлять протокол и иные

материалы по делу, осуществлять меры обеспечения производства, рассматривать такие дела, обладают специальными знаниями и владеют соответствующими научно-техническими средствами, т. е. сами являются в данной области специалистами. Это объясняется спецификой большинства административных правонарушений: выявить признаки их состава, обнаружить, закрепить и изъять доказательства возможно только в ходе реализации такими должностными лицами своих правоохранных, надзорных полномочий.

Например, при составлении протоколов о правонарушениях, связанных с нарушениями правил прокладки или вывода на территорию РФ подводных кабелей, трубопроводов или туннелей во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.17 КоАП РФ), либо связанных с нарушениями установленных на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте правил пожарной безопасности (ст. 11.16 КоАП РФ), без специальных знаний должностных лиц соответственно органов государственного горного и промышленного надзора и органов государственного пожарного надзора невозможно выявить правонарушение, правильно и полно описать его существо, указать, какие правила, нормы и инструкции нарушены.

При досмотре вещей и транспортных средств в порядке ст. 27.7 и 27.9 КоАП РФ субъектам, которые его проводят, также необходимы специальные знания, относящиеся как к предмету досмотра (вероятные места расположения объектов поиска, устройство досматриваемых предметов и др.), так и к техническим средствам его осуществления (металлоискатель, портативный просвечивающий рентгеновский аппарат, ультрафиолетовые осветители и проч.). Однако если профессиональные знания соответствующих должностных лиц недостаточны, закон допускает возможность привлечения ими других специалистов, обладающих необходимыми знаниями, для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, применении технических средств.

Специалист обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных знаний, в целях обнаружения, закреплении и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подпи-

стью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты. Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений. Кроме того, за отказ или уклонение от исполнения обязанностей специалиста лицо несет административную ответственность.

Думается, что ответственность (даже не административная, а дисциплинарная) за отказ участвовать в производстве по делу в качестве специалиста оправдана лишь в отношении сотрудников специализированных учреждений (в частности, экспертных), для которых соответствующая деятельность входит в их служебные обязанности. Любые иные специалисты не должны привлекаться к участию в производстве по делу об административном правонарушении без их согласия.

Установление административной ответственности за отказ от исполнения обязанностей специалиста в производстве по делу противоречит не только положениям ст. 37 Конституции РФ о недопустимости принудительного труда, но и положениям ст. 4 ТК РФ о запрете принудительного труда (т. е. выполнения работы под угрозой применения какого-либо наказания).

В защиту данной позиции подчеркнем то немаловажное обстоятельство, что применение многих современных технических средств для обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, например, просвечивающей рентгеновской аппаратуры, химико-аналитических методов и проч., может быть опасным или оказывающим неблагоприятное влияние на здоровье человека. Кроме того, несмотря на имеющиеся многочисленные случаи отказа лиц от участия в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве специалистов, практически отсутствуют случаи их привлечения к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ.

В связи с этим в ст. 25.8 КоАП РФ было бы целесообразно сформулировать право специалиста, не являющегося сотрудником специализированного учреждения, на отказ от участия в деле. Законодатель, к сожалению, не предоставил также права специалисту отказаться от участия в производстве по делу, если работа, для исполнения которой он привлечен, и вопросы, на которые ему надо будет ответить, выходят за пределы его специальных знаний или если предоставленных ему материалов недостаточно (как это сделано для эксперта).

Специалист вправе знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения судьи, ор-

гана, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания подлежат занесению в протокол.

Специалист обязан удостоверить своей подписью факт действий, в которых он принял участие, их содержание и результаты.

Привлечение специалиста к участию в производстве по делу — право, а не обязанность судьи, органа и должностного лица (за исключением случаев медицинского освидетельствования на состояние опьянения). Закон не оговаривает права других участников производства привлекать специалиста, однако лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, защитник и представитель вправе заявлять ходатайства, в том числе о привлечении и заслушивании специалиста.

От специалиста как участника производства по делам об административных правонарушениях следует отличать *эксперта*.

Экспертиза является основной процессуальной формой использования специальных знаний в производстве по делам об административных правонарушениях. Если судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, для установления фактов и обстоятельств дела необходимо провести исследования с использованием специальных знаний, назначается экспертиза. Судья, орган, должностное лицо вправе собирать, оценивать и использовать доказательства, но они не могут создавать новые доказательства. Эксперт же, имея дело с уже собранными доказательствами, в результате их изучения получает ранее неизвестные судье, органу, должностному лицу, назначившему экспертизу, новые фактические данные, которые не могут быть отражены ни в каком ином документе кроме заключения эксперта.

О назначении экспертизы судья, орган, должностное лицо выносят определение, в котором указываются: основания для назначения экспертизы; фамилия, имя, отчество эксперта (или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза); вопросы, поставленные перед экспертом; перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта. Попро-

сы, поставленные перед экспертом, должны быть определенными и конкретными, а предоставленные в его распоряжение материалы и объекты — пригодными для экспертного исследования.

По результатам проведенного исследования эксперт дает в письменной форме заключение, в котором должно быть указано, кем и на каком основании проводилось исследование, каково его содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы. При этом вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут выходить за пределы специальных знаний эксперта. Кроме того, в определении должны быть записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

В качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными знаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения. Закон не требует, чтобы экспертиза в обязательном порядке выполнялась сотрудниками государственных (или иной формы собственности) экспертных организаций, в качестве эксперта может быть привлечено любое лицо, отвечающее указанным требованиям.

Дело в том, что значительное число экспертиз производится в настоящее время по уголовным делам. С этим связаны профиль и загрузка работы подавляющего числа государственных экспертных учреждений, которые ориентированы в основном на выполнение экспертиз, наиболее распространенных в практике расследования уголовных дел (трасологических, почерковедческих, баллистических, фоноскопических, экспертиз наркотических и ядовитых веществ и др.). Несмотря на то, что в последние годы создаются многие экспертные учреждения, ориентированные в том числе на производство экспертиз, значимых по делам об административных правонарушениях (например, экологической, финансово-экономической, по правонарушениям в области таможенного дела и проч.), в условиях роста потребности в производстве экспертиз по данной категории дел, появления новых классов и родов назначаемых по таким делам экспертиз, значительная часть из них неизбежно будет производиться вне экспертных учреждений.

Эксперт обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об админист-

ративном правонарушении; дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения. За отказ или уклонение от исполнения этих обязанностей эксперт несет административную ответственность.

Думается, что ответственность за отказ явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, точно так же, как и для специалиста, оправдана лишь в отношении сотрудников специализированных учреждений, для которых производство экспертиз входит в их служебные обязанности. Любые иные лица не должны привлекаться к производству экспертиз без их согласия. В связи с этим в ст. 25.9 КоАП РФ, определяющей права и обязанности эксперта, было бы целесообразно сформулировать право эксперта, не являющегося сотрудником специализированного учреждения, на отказ от производства экспертизы и дачи заключения.

Эксперт наделен определенными правами, позволяющими ему наилучшим образом содействовать всестороннему, полному и объективному производству по делу об административном правонарушении. Он вправе знакомиться с материалами дела, относящимися к предмету экспертизы; заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; с разрешения судьи, председательствующего в заседании коллегиального органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; указывать в своем заключении на имеющие значение для дела обстоятельства, установленные им при проведении экспертизы, по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

Кроме того, эксперт в отличие от специалиста может отказываться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных знаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Право эксперта знакомиться с материалами дела законодатель ограничил предметом экспертизы, т. е. оно распространяется на ознакомление с объектами исследования, об их обнаружении, изъятии, хранении, данными об условиях протекания определенного процесса, совершения определенных действий, возникновения определенных следов и т. п. Вне этих пределов ознакомление эксперта с материалами дела может привести к возникновению сомнений в объективности его заключения.

Материалы дела должны быть предоставлены эксперту судьей, органом или должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении. Эксперт не имеет права подменять субъектов, назначивших экспертизу, и заниматься анализом материалов дела, собирая доказательства, выбирая, что ему исследовать, например, анализировать свидетельские показания, иначе могут возникнуть сомнения в объективности и обоснованности его заключения. К сожалению, на практике это происходит достаточно часто.

Как отмечалось выше, эксперт вправе заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения. Такое ходатайство он может заявлять как в момент объявления определения о назначении экспертизы, так и в ходе ее производства. Необходимо, чтобы в ходатайстве эксперт указал, какие ему нужны дополнительные материалы и для производства каких исследований. При отказе в удовлетворении ходатайства эксперт должен продолжать исследование, а при невозможности дать заключение сообщить об этом. Сообщение судье, органу или должностному лицу, вынесшему определение о назначении экспертизы, о невозможности дать заключение должно содержать доводы и сведения, обосновывающие позицию эксперта.

При производстве экспертизы эксперт независим от органа или лица, назначивших экспертизу, сторон и других лиц, заинтересованных в исходе дела, т. е. фактически важнейшей характеристикой независимости эксперта является его процессуальная самостоятельность, которая гарантируется порядком назначения и производства экспертизы. Независимость эксперта обеспечивается также возможностью его отвода. Эксперт дает заключение от своего имени и несет за данное им заключение личную ответственность.

Эксперт независим в выборе методов, методик и средств экспертного исследования, необходимых, с его точки зрения, для изучения конкретных объектов экспертизы. Руководитель экспертного учреждения может рекомендовать эксперту воспользоваться тем или иным методом, методикой, средством, однако право выбора остается за экспертом.

Воздействие на эксперта со стороны лиц, участвующих в деле, и иных лиц не допускается. Лица, виновные в оказании воздействия на эксперта, подлежат уголовной ответственности (ст. 302 УК РФ).

Участие *переводчика* в процессе производства по делу об административном правонарушении отражает как положение ст. 26 Конституции РФ о том, что каждый имеет право на пользование родным языком, так и положение ст. 24.2 КоАП РФ о том, что лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать, давать объяснения, заявлять ходатайства и др. на родном языке, а также пользоваться услугами переводчика.

Законодатель не ограничивает круг лиц, участвующих в производстве по делу, которые могут пользоваться услугами переводчика. Следовательно, помимо лица, привлекаемого к ответственности, выступать на своем родном языке и пользоваться услугами переводчика могут потерпевшие, свидетели, адвокат, эксперт и другие участники производства по делу (если они не владеют языком, на котором ведется производство). Это дает возможность лицу, обвиняемому в совершении правонарушения, и потерпевшему активно участвовать в рассмотрении дела, защищать свои права и законные интересы, пользоваться услугами лиц, которым они доверяют, что, безусловно, способствует всестороннему, полному и объективному рассмотрению дела.

Не владеющими языком, на котором ведется производство, признаются лица, которые не понимают или плохо понимают разговорную речь, не могут свободно изъясняться либо читать на данном языке, испытывают затруднения в понимании тех или иных терминов. Немые и глухие участники производства по делу нуждаются в переводчике, владеющем навыками сурдоперевода, т. е. понимающем знаки немого или глухого. Если лицо, участвующее в производстве по делу, обращается с ходатайством к судье, председательствующему на заседании коллегиального органа, должностному лицу, в производстве которых оно находится, о привлечении переводчика, так как не знает язык, на котором ведется производство, необходимо выяснить, какими языками это лицо владеет и на каком языке желает давать показания, и в зависимости от его ответа решать вопрос о вызове переводчика.

В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками либо понимающее знаки немого или глухого и способное осуществлять перевод либо сурдоперевод при производстве по делу об административном правонарушении.

Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. При этом недопустимо, чтобы какой-либо участник производства по делу (судья, член коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство, потерпевший, адвокат, эксперт и др.) одновременно исполнял функции переводчика. Если обнаружится, что переводчик затрудняется выполнить полно и точно порученный перевод, он должен сообщить об этом назначавшему его судье, лицу, председательствующему на заседании коллегиального органа, должностному лицу, с тем чтобы в качестве переводчика было назначено другое лицо.

Вызов переводчика осуществляется официальным образом повесткой, телеграммой, телефонограммой или иным способом. При этом указываются дело, по которому нужно осуществлять перевод, время и место его рассмотрения. Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и выполнить полно и точно порученный ему перевод, удостоверить верность перевода своей подписью. При этом переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода. Такая ответственность предусмотрена ст. 17.9 КоАП РФ.

За отказ или уклонение от выполнения перевода переводчик также несет административную ответственность. Однако с учетом того, что говорилось выше о недопустимости установления подобной ответственности для специалиста и эксперта, ответственность за отказ от выполнения перевода допустима лишь для тех лиц, обязательность участия которых в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве переводчика предусмотрена их служебными обязанностями или каким-либо другим актом (например, договором между данным органом и переводчиком).

§ 7. Прокурор

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в тех случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, *прокурор* возбуждает производство по делу об административном правонарушении либо незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы про-

верки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать это дело. Согласно ст. 28.4 КоАП РФ, осуществляя надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном как этим Кодексом, так и законами субъектов РФ об установлении административной ответственности.

В КоАП РФ указаны случаи, когда дела об административных правонарушениях возбуждаются исключительно прокурором: нарушение права граждан на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1); отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7); сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме (ст. 5.23); подделка подписей избирателей, участников референдума (ст. 5.46); нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта (ст. 7.24); незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию (ст. 12.35); разглашение информации с ограниченным доступом (ст. 13.14); самовольное прекращение работы как средство разглашения коллективного или индивидуального трудового спора (ст. 20.26); производство и распространение экстремистских материалов (ст. 20.29) и др. Исключительная компетенция прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях рассматривается в ст. 28.4 КоАП РФ.

О возбуждении дела об административном правонарушении прокурор выносит постановление, которое в течение трех суток с момента его вынесения направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об этом правонарушении. В случаях, если правонарушение влечет административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении передается на рассмотрение судье немедленно после его вынесения (ст. 28.8 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ, определяющей статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях, он извещается о месте и времени рассмотрения дела, возбужденного по его инициативе, а также всех дел о правонарушениях несовершеннолетних. Кроме того, прокурор вправе участвовать в рассмотрении любого дела об

административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

§ 8. Обстоятельства, исключающие возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении

К участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу (ст. 25.12 КоАП РФ).

Формулируя данный запрет, законодатель исходил из конституционного положения о том, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 123 Конституции РФ). В связи с этим защитник и представитель не вправе принять поручение об оказании юридической помощи, если они каким-либо образом связаны с лицами, интересы которых противоречат интересам лица, обратившегося к ним за юридической помощью. Также лица не должны выступать защитниками или представителями из-за их предыдущего участия в деле в ином качестве, поскольку у них может быть выработано предвзятое, одностороннее мнение по существу дела.

Согласно ст. 25.12 КоАП РФ к участию в производстве по делу об административном правонарушении не допускаются также лица в качестве специалиста, эксперта и переводчика в случае, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, либо если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, либо если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе данного дела.

Законодатель не указывает в ст. 25.12 КоАП РФ, что следует понимать под родственными отношениями. Однако в ст. 25.6 Кодекса определяются близкие родственники: родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки. Хотя этот перечень для положений ст. 25.12 КоАП РФ, безусловно, не является исчерпывающим, видимо, нет нужды в его чрезмерном расширении. Дело в том, что в любой ситуации никакое лицо не может быть допущено к участию в производстве по делу, если имеются основания считать его прямо или косвенно заинтересованным в исходе данного дела.

При наличии предусмотренных ст. 25.12 КоАП РФ обстоятельств, исключающих возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, указанное лицо подлежит отводу.

Заявление о самоотводе или об отводе подается судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Рассмотрев заявление о самоотводе или об отводе, судья, орган, должностное лицо выносят определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Глава 24

Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении

В соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ по делу об административном правонарушении подлежат выяснению:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;

5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;

б) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Основным вопросом, подлежащим доказыванию при рассмотрении дела, является вопрос о наличии события административного правонарушения. Отвечая на него, необходимо прежде всего установить, имело ли место противоправное деяние, предусмотренное КоАП РФ или принятыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

В случае если юридический состав правонарушения предусматривает наступление в результате противоправного деяния вредных материальных последствий (материальный состав), надо определить, имеются ли такие последствия, а также существует ли причинно-следственная связь между деянием и наступлением этих последствий. Когда объективная сторона юридического состава данного административного правонарушения определяется и иными факторами (временем, местом, способом, характером совершения деяния, его повторностью, неоднократностью, злостностью, систематичностью), необходимо также установить, присущи ли они фактически совершенному деянию.

При положительных ответах на все эти вопросы можно говорить о наличии события административного правонарушения. Другими словами, вопрос о наличии события административного правонарушения сводится к установлению соответствия объективной стороны фактического состава правонарушения объективной стороне его юридического состава.

В процессе производства по делу об административном правонарушении необходимо установить лицо, совершившее противоправные действия (бездействие) и способность этого лица быть субъектом данного правонарушения. Лицо, совершившее противоправное деяние, может быть установлено на основе проверки и анализа всех обстоятельств дела, исследования и оценки собранных по делу доказательств. При рассмотрении дела подлежит выяснению и вопрос, является ли данное лицо специальным субъектом, предусмотренным для данного правонарушения (должностным лицом, водителем, осуществляющим

международную автомобильную перевозку и т. д.). Субъектами административных правонарушений, как известно, могут быть и юридические лица.

Установив событие административного правонарушения и лицо, совершившее противоправное деяние, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, должны выяснить, виновно ли данное лицо. Для этого необходимо на основе оценки всех обстоятельств дела установить, имелись ли в действиях (бездействии) этого лица умысел или неосторожность. Когда юридический состав данного правонарушения в качестве обязательных признаков его субъективной стороны предусматривает определенные цель или мотив совершения правонарушения, они также подлежат выяснению. Если указанные цель или мотив не доказаны, то ответственность за данное правонарушение исключается.

Статья 26.1 КоАП РФ обязывает судью, орган, должностное лицо, рассматривающих дело, выяснить не только характер правонарушения, личность виновного, но и обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Такие обстоятельства предусмотрены соответственно ст. 4.2 и 4.3 этого Кодекса (а обстоятельства, смягчающие ответственность, могут быть дополнительно установлены законами субъектов РФ об административных правонарушениях). Однако судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, могут признать смягчающими и обстоятельства, не указанные в законодательстве. Что касается отягчающих обстоятельств, предусмотренных в ст. 4.3, то они являются исчерпывающими. Осуществляемый судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, анализ имеющихся смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств позволяет им, всесторонне, полно и объективно оценив тяжесть содеянного и личность правонарушителя, назначить справедливое административное наказание.

Выяснению подлежат также характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, должны установить не только наличие, характер, но и размер причиненного правонарушением имущественного ущерба. При принятии решения по делу стоимостная оценка ущерба нередко крайне важна, для ряда правонарушений стоимость имущественного ущерба вообще является основанием для отграничения проступков от преступных посягательств.

При рассмотрении дела об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо должны выяснить, имеются ли обстоятельства, исключаящие производство по делу. Такие обстоятельства предусмотрены ст. 24.5 КоАП РФ. К ним, кроме указанных выше, относятся: действие лица в состоянии крайней необходимости; издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного взыскания; отмена закона, установившего административную ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу, и некоторые другие. Выяснение всех этих обстоятельств крайне важно, так как при наличии хотя бы одного из них производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое дело подлежит прекращению.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, должны выяснить и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного его разрешения (например, вопрос о целесообразности освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения), а также причины и условия совершения этого правонарушения. Последнее необходимо, так как судья, орган, должностное лицо при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

§ 2. Доказательства

В производстве по делу об административном правонарушении необходимо доказать, что имел место факт совершения этого проступка, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, виновно в его совершении, а также учесть ряд иных обстоятельств, которые могут повлиять на исход дела (наличие смягчающих и отягчающих обстоятельств, сведения о характере и размере причиненного вреда и др.). Особое значение при этом имеет выяснение обстоятельств, связанных с установлением виновности лица в совершении административного проступка.

Доказывание — это процесс установления объективной истины по делу, содержанием которого являются собирание, исследо-

дование, оценка и использование доказательств. Доказывание по делу об административном правонарушении осуществляют судья, орган, должностное лицо, в производстве которых оно находится. Доказывание служит, с одной стороны, установлению имевших место фактов, обстоятельств, их сущности, оценке значения для установления истины по делу, с другой — фиксации в определенном законом порядке и формах полученных результатов для придания им статуса доказательства.

Доказательства всегда представляют собой единство фактического содержания и процессуальной формы, в которой выражены сведения о фактах. Это определяет такие качества доказательств, как их относимость и допустимость.

Относимость доказательств — это способность доказательств обосновывать, доказывать, опровергать какие-либо обстоятельства, подлежащие доказыванию по данному делу, т. е. относиться к предмету доказывания.

Допустимость доказательств означает, что, во-первых, известно происхождение полученных сведений и оно может быть проверено, а лицо, от которого исходят сведения, могло их воспринять; во-вторых, соблюдены общие правила доказывания и правила собирания и фиксации сведений определенного вида; в-третьих, соблюден порядок осуществления производства по делу, не превышены полномочия судьи, органа, должностного лица, в производстве которых оно находится, не нарушены права других участников производства по делу.

Не могут рассматриваться как доказательства данные, носящие характер слухов, догадок, даже если они были получены от лица, вызванного в качестве свидетеля, эксперта, изложены в документе и т. д. Данные, собранные оперативно-розыскным путем, до их проверки и подтверждения процессуальными действиями имеют лишь ориентирующее значение (указывают на местонахождение доказательств, возможное наличие обстоятельств, существенных для оценки доказательств, и т. п.). Не могут также использоваться в качестве доказательств материалы, не приобщенные к делу.

Обстоятельства, устанавливаемые доказательствами, можно разделить на две группы: к первой группе относятся обстоятельства, входящие в предмет доказывания; ко второй — обстоятельства, которые непосредственно с предметом доказывания не связаны, но имеют значение для установления истины (промежуточные факты). Знание обстоятельств, относящихся ко второй группе, установление их связей с обстоятельствами

предмета доказывания позволяют составить полную картину правонарушения.

С учетом вида и характера фактических данных доказательства принято классифицировать по различным основаниям.

По источнику происхождения доказательства делятся на личные, вещественные и документы.

Личными доказательствами являются объяснение правонарушителя, показания свидетелей и т. д., когда носитель соответствующей информации — физическое лицо.

Вещественные доказательства — это материальные объекты как носители информации, которая относится к обстоятельствам, имеющим значение для дела. Примером здесь могут служить орудие совершения правонарушения или непосредственный материальный объект правонарушения. Фотоснимки также относятся к вещественным доказательствам, если они сделаны в процессе совершения правонарушения либо если факт обнаружения фотоснимков в данном месте или у данного лица имеет существенное значение для дела. Примером фотографии как вещественного доказательства служит фотография проезда перекрестка автомобилем на запрещающий сигнал светофора, полученная с помощью автоматического фотодокументирующего прибора.

Документы — это материалы, которые содержат сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам могут быть отнесены акты ревизий, справки, ответы на запросы, письма, заявления, характеристики, фотоснимки, звуко-, кино- и видеозаписи, базы и банки данных, иная информация, содержащаяся на магнитных и оптических дисках, магнитной ленте и других носителях.

По характеру связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению, все доказательства делятся на прямые и косвенные.

Прямые доказательства непосредственно, однозначно подтверждают или опровергают любое из обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу (например, акт медицинского освидетельствования водителя на состояние опьянения).

Косвенные доказательства обосновывают промежуточные факты, через связь которых может быть выяснено обстоятельство, имеющее непосредственное отношение к предмету доказывания. Допустим, вскрытый факт постоянных неформальных контактов какого-либо лица с членами избирательной комиссии является косвенным доказательством его вмешательства в

работу этой комиссии и может оказать помощь в доказывании совершения соответствующего правонарушения.

В зависимости от способа формирования доказательства могут быть первоначальными и производными.

Первоначальными доказательствами являются те, которые получены из первоисточника (например, показания свидетеля, который был очевидцем совершения другим лицом мелкого хулиганства).

К производным доказательствам относятся те, которые получены на основе первоначальных сведений через какие-либо промежуточные звенья, через «посредника» (например, свидетель слышал, как его сосед хвастался лицам, с которыми распивал водку в подъезде, что он вызвал милицию, сообщив, что в магазине установлено взрывное устройство, хотя этого на самом деле не было). Производные доказательства — это копии документов, слепки следов.

Доказательства бывают также *обвинительные* (изобличающие лицо или устанавливающие обстоятельства, отягчающие его вину) и *оправдательные* (опровергающие обвинение или устанавливающие смягчающие вину обстоятельства).

Для каждого вида доказательств закон определяет соответствующие правила собирания и закрепления, учитывающие их особенности. Нарушение этих правил делает невозможным использование полученных фактических данных в качестве доказательств. Положение ст. 50 Конституции РФ о том, что при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона, относится не только к уголовному судопроизводству, но также и к производству по делам об административных правонарушениях. В этой связи особое значение имеет норма, закрепленная в ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ, согласно которой не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона. Нельзя, в частности, использовать в качестве доказательства ни информацию, полученную с нарушением соответствующих процессуальных положений КоАП РФ, ни с помощью насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица,

привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Эти данные устанавливаются:

- протоколом об административном правонарушении;
- иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ;
- объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- показаниями потерпевшего, свидетелей;
- заключениями эксперта;
- иными документами;
- показаниями специальных технических средств;
- вещественными доказательствами.

Это наиболее типичные источники установления фактических данных по делам об административных правонарушениях. Однако их перечень, данный в ст. 26.2 КоАП РФ, не является исчерпывающим, поскольку законодатель говорит также об иных документах, на основании которых могут устанавливаться фактические данные по делу.

В одних случаях такие «иные документы» указываются в других статьях КоАП РФ или других законодательных актах. Например, одним из источников доказательств по делу о правонарушении, предусмотренном ст. 11.23 КоАП РФ («Нарушение водителем транспортного средства, осуществляющим международную автомобильную перевозку, режима труда и отдыха»), могут быть такие документы, как регистрационные листки, отражающие режим труда и отдыха водителей. Эти документы указаны как в ст. 11.23, так и в Федеральном законе «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения». Статьей 27.12 КоАП РФ предусмотрено, что документом, подтверждающим факт опьянения лица на состояние опьянения, служит акт медицинского освидетельствования. Такой акт — также один из источников доказательств по делам о соответствующих правонарушениях.

В других случаях «иные документы» устанавливаются подзаконными и другими нормативными актами. Например, источниками доказательств по делам о правонарушениях, связанных с нарушением правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ (ст. 9.6 КоАП РФ), могут быть документы, предусмотренные постановлениями Правительства РФ и ведомственными при-

казами. Однако в ряде случаев вопрос о том, может ли конкретный «иной документ» являться источником доказательств по делу об административном правонарушении и возможно ли на его основании устанавливать фактические данные, связанные с этим правонарушением, должен решаться судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело.

§ 3. Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе давать объяснения. Такие объяснения являются источником доказательств по делу. С учетом положений ст. 51 Конституции РФ о том, что никто не обязан свидетельствовать против себя, дача объяснений — право, а не обязанность лица, в отношении которого ведется производство по делу, оно не несет ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу ложных показаний. Отказ от дачи объяснений так же, как и несообщение этим лицом в своих объяснениях убедительных данных, свидетельствующих о его невиновности, не служит доказательством его виновности.

Дачу объяснений потерпевшим также следует понимать как его право, а не обязанность давать объяснения. Показания потерпевшего, данные им как по собственной инициативе, так и по просьбе судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, являются источником доказательств по делу. Показания потерпевшего не имеет большей доказательственной силы, чем объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу. При оценке доказательств необходимо исходить из равенства их доказательственного значения, поэтому при оценке показаний потерпевшего они обязательно должны сопоставляться с другими доказательствами, собранными по делу, в частности с объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Показания свидетеля должны содержать ответы на заданные ему вопросы, которые позволяют оценить правдивость его показаний, его возможность объективно воспринять и оценить обстоятельства дела. При наличии нескольких показаний одного и того же свидетеля они должны быть сопоставлены.

При изменениях в объяснениях лица, в отношении которого ведется производство по делу, показаниях потерпевшего и свидетелей, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, должны выяснить и проверить причины таких изменений. Для обоснования вывода по делу после проверки могут использоваться первоначальные объяснения и показания этих лиц, если они согласуются со всеми материалами дела и установлена необоснованность изменения ранее данных объяснений и показаний.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей отражаются в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протоколе рассмотрения дела об административном правонарушении, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу.

§ 4. Экспертиза

Экспертиза — основная процессуальная форма использования специальных познаний в производстве по делам об административных правонарушениях. Экспертиза назначается в тех случаях, когда в процессе производства по делу возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле. Сущность экспертизы состоит в анализе по заданию судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, сведущим лицом — экспертом предоставляемых в его распоряжение материальных объектов экспертизы (вещественных доказательств), а также различных документов в целях установления фактических данных, имеющих значение для правильного разрешения дела.

Экспертиза является самостоятельной процессуальной формой получения новых и уточнения (проверки) имеющихся вещественных доказательств. Судья, орган, должностное лицо вправе собирать, оценивать и использовать доказательства, но

не могут создавать новые доказательства, в то время как эксперт получает ранее неизвестные фактические данные. Поэтому экспертиза назначается независимо от того, обладают или нет судьи, лица, входящие в коллегиальный орган, должностные лица, в производстве которых находится дело, специальными познаниями. Установив, что выяснение обстоятельств дела невозможно без производства экспертизы, судья, орган, должностное лицо не вправе отказаться от назначения экспертизы. Экспертиза может быть назначена на любой стадии производства по делу об административном правонарушении: при возбуждении дела, в процессе подготовки его к рассмотрению и в ходе самого рассмотрения.

Согласно ст. 26.4 КоАП РФ в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы. В этой статье не акцентируется внимание на возможности назначения экспертизы по инициативе лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего. Однако лицо, в отношении которого ведется производство, потерпевший, защитник и представитель вправе заявлять ходатайства, в том числе о назначении по делу экспертизы, предлагать вопросы, выносимые на разрешение эксперта.

Экспертному исследованию могут подвергаться отображения людей и животных, предметов, механизмов и агрегатов, вещества, материалы и изделия, документы, рукописи, печатная и полиграфическая продукция, разнообразные объекты растительного и животного происхождения и многое другое. Специальные познания, необходимые для исследования этих объектов, могут относиться к любой отрасли науки, техники, искусства и ремесла, кроме правовых вопросов, решение которых составляет компетенцию судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело.

Однако вопросы о том, нарушались ли специальные правила и нормы, регламентирующие осуществление и обеспечение безопасности работ в отраслях промышленности, на транспорте, в области дорожного хозяйства и связи, горных и строительных работ и т. д., нередко ставятся перед экспертом. Такие правила и нормы хотя и имеют правовую форму, но содержат положения не правового, а, скорее, технико-юридического

характера, так как разрабатываются на основе данных естественных и технических наук.

Практика назначения и производства экспертиз по делам об административных правонарушениях в последние годы быстро развивается. Анализ этой практики показывает, что наиболее часто экспертизы назначаются по делам, связанным с нарушением правил и норм, действующих в промышленности, строительстве и энергетике; правил безопасности на транспорте; правонарушениями в области таможенного дела, в области охраны окружающей среды; нарушением правил дорожного движения (в случае причинения материального вреда или легкого вреда здоровью потерпевшего), требований пожарной безопасности и др.

В соответствии с общепринятой классификацией экспертизы подразделяются на классы, роды и виды в зависимости от исследуемых объектов в совокупности с решаемыми задачами.

Среди *классов экспертиз*, представляющих интерес для производства по делам об административных правонарушениях, следует выделить:

- традиционные криминалистические экспертизы;
- инженерно-технические экспертизы;
- экспертизы веществ и материалов;
- экологические экспертизы;
- экономические экспертизы;
- биологические экспертизы и др.

Среди *родов экспертиз*, относящихся, например, к классу инженерно-технических, которые достаточно часто производятся по делам об административных правонарушениях, можно назвать:

- дорожно-транспортные экспертизы;
- пожарно-технические экспертизы;
- некоторые другие экспертизы.

Виды экспертиз рассмотрим на примере дорожно-транспортных экспертиз, которые подразделяются на:

- автотехнические экспертизы;
- автодорожные экспертизы;
- инженерные экспертизы психофизиологического состояния водителя.

Экспертизы различаются также в зависимости от того, *производились они в экспертных учреждениях* (независимо от формы собственности) или *вне экспертных учреждений*, причем последних становится все больше и больше. Дело в том, что, как уже

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

Практика рассмотрения дел об административных правонарушениях свидетельствует, что в ряде случаев судьи, органы и должностные лица, в производстве которых находится дело, назначают также дополнительные, повторные, комиссионные и комплексные экспертизы. Нередко это происходит по ходатайствам лиц, в отношении которых ведется производство по делу, потерпевших, защитников и представителей.

Дополнительные экспертизы назначаются при неполноте или неясности выводов основной экспертизы или когда после экспертного исследования возникают новые, связанные с тем же объектом вопросы, которые ранее не ставились перед экспертом. Именно последнее основание назначения дополнительной экспертизы чаще всего встречается на практике.

Повторной экспертизой является экспертиза, производимая по тем же объектам и решающая те же вопросы, что и первичная экспертиза, заключение которой признано необоснованным или вызывает сомнения. Это возможно, например, если заключение первичной экспертизы противоречит объективно установленным фактам, или не согласуется с достоверными обстоятельствами дела, или сделано без учета относящихся к предмету экспертизы фактов. Повторные экспертизы производятся и в тех случаях, когда при назначении или производстве первичной экспертизы были допущены процессуальные нарушения (например, поручение производства экспертизы лицу, заинтересованному в исходе дела, или некомпетентному). Повторная экспертиза поручается другому эксперту или экспертам.

Комиссионные экспертизы (в отличие от единоличных экспертиз) производятся комиссией, состоящей из двух или более экспертов одной специализации.

Комплексной экспертизой является экспертиза, в которой эксперты, специализирующиеся в разных классах или родах экспертиз, заняты совместным решением одних и тех же вопросов и формулированием общего вывода. Примером такой экспертизы может быть комплексная трасологическая и дорожно-транспортная экспертиза, назначенная для установления механизма нарушения Правил дорожного движения, ре-

зультатом чего стало причинение легкого вреда здоровью потерпевшего. В принципе, возможно выполнение комплексной экспертизы и одним экспертом единолично, если он обладает специальными познаниями в различных классах и родах экспертиз.

Законодатель особо не оговаривает в ст. 26.4 КоАП РФ права судьи, органа или должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, назначать дополнительную, повторную, комиссионную и комплексную экспертизы. Однако основания их назначения в практике производства по делам об административном правонарушении соответствуют общему положению данной статьи, согласно которому определение о назначении экспертизы выносится тогда, когда при производстве по делу возникает необходимость в использовании специальных познаний.

Признав необходимым производство по делу экспертизы, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, как уже отмечалось выше, выносят определение о назначении экспертизы. Определение является процессуальным основанием для ее проведения и, согласно ст. 26.4 КоАП РФ, обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено производство этой экспертизы. В определении указываются: основания для назначения экспертизы; фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза; вопросы, поставленные перед экспертом; перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта.

До направления определения для исполнения судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны ознакомить с ним лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, разъяснить им права, в том числе право заявлять отвод эксперту, право просить о привлечении в качестве эксперта указанных ими лиц, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта.

Сформулированный в ст. 26.4 КоАП РФ перечень необходимых сведений, которые должны быть указаны в определении о назначении экспертизы, не является исчерпывающим. На практике такой документ обычно состоит из трех частей: вводной, описательной, резолютивной. Во вводной части указываются место и дата составления определения, данные о лице или

органе, его вынесшем, данные о лице, в отношении которого ведется производство по делу, статья нормативного акта, по которой возбуждено дело об административном правонарушении. В описательной части кратко излагаются фабула дела, обстоятельства, в связи с которыми возникла потребность в специальных познаниях и назначении экспертизы. Могут быть указаны также представляющие интерес для эксперта особенности объекта исследования, которые способны вызвать его изменение (например, по делу о нарушении правил проведения ремонта и содержания дорог — особенности транспортировки материалов для дорожного покрытия). В резолютивной части определения указывается род или вид экспертизы, формулируются вопросы, выносимые на разрешение эксперта, назначается эксперт или определяется экспертное учреждение, сотрудникам которого поручено производство экспертизы.

Большое значение имеет правильная формулировка в определении вопросов, выносимых на разрешение эксперта. Они должны быть конкретными, четкими и ясными, не допускающими двоякого толкования. Если вопросы взаимосвязаны, их следует задавать в логической последовательности. Вопросы, поставленные перед экспертом, не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта. Нельзя ставить на разрешение экспертизы вопросы правового характера, в частности о наличии признаков состава правонарушения, виновности или невиновности лица и форме вины. Допустимо, чтобы судья, орган, должностное лицо, вынося определение и формулируя соответствующие вопросы, консультировались с экспертом или специалистом.

В резолютивной части определения приводится также перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта. К ним относятся объекты экспертного исследования, образцы, необходимые для проведения сравнительных исследований, протоколы и другие документы, содержащие сведения, необходимые эксперту для производства исследований и дачи заключения. Если на экспертизу представлены вещественные доказательства, то они должны быть внимательно осмотрены, сфотографированы либо зафиксированы иным способом, подробно описаны в протоколе об административном правонарушении или в ином предусмотренном КоАП РФ протоколе и приобщены к делу. Определение должно содержать также записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении

об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

Процесс производства экспертизы заканчивается оформлением исследования в виде заключения эксперта, которое служит источником доказательств по делу об административном правонарушении, а содержащиеся в нем фактические данные — доказательствами. Эксперт дает заключение в письменной форме от своего имени. Законодатель в ст. 26.4 КоАП РФ сформулировал требования к содержанию заключения эксперта: в заключении должно быть указано, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы. Однако этот перечень сведений, которые должны содержаться в заключении, не является исчерпывающим.

На практике такой документ состоит из трех частей. Во вводной части содержатся сведения о лице, производившем экспертизу, его экспертной квалификации, стаже работы, наименовании экспертного учреждения, роде и виде произведенной экспертизы; о лице или органе, назначившем экспертизу, основаниях для назначения экспертизы, а также краткое описание обстоятельств дела, имеющих отношение к исследованию, перечисляются вопросы, вынесенные на разрешение эксперта.

В исследовательской части заключения описываются представленные на экспертизу объекты и сравнительные образцы, излагается процесс исследования с описанием его методики, дается научное объяснение выявленных диагностических и идентификационных признаков. Если экспертиза была комплексной или в ходе ее выполнялись комплексные исследования, исследовательская часть завершается синтезирующей частью, где эксперты-специалисты в разных родах или методах экспертизы обобщают раздельно полученную информацию для формулирования общего ответа на поставленные вопросы.

В последней части заключения излагаются выводы, т. е. даются ответы на вопросы, поставленные на разрешение экспертизы. При невозможности решения какого-либо вопроса эксперт должен в исследовательской части заключения указать причины отказа.

Выводы экспертизы могут быть *категорическими* (положительными и отрицательными) и *вероятными*, т. е. предположительными. Часто причинами вероятных выводов могут быть нечеткие следы, недостаточное количество сравнительных ма-

териалов, неразработанность методики экспертного исследования. Заключение с категорическими выводами служит источником доказательств, а изложенные в нем фактические данные — доказательствами. Вероятное заключение не может быть таким источником, а лишь позволяет получить ориентирующую, поисковую информацию. Однако вероятные выводы ни в коем случае не должны игнорироваться судьей, органом или должностным лицом, осуществляющим производство по делу.

Если в ходе производства экспертизы экспертом установлены факты, имеющие значение для дела, но в отношении которых ему не были заданы вопросы, он вправе указать на эти факты в выводах. Экспертное заключение может быть иллюстрировано фотоснимками, схемами, диаграммами, чертежами и другими наглядными материалами. Текст заключения и иллюстративные материалы подписываются экспертом, выполнившим исследование.

Заключение эксперта не обладает преимуществами перед другими источниками доказательств и не обязательно для судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Для использования в процессе доказывания фактических данных, установленных при производстве экспертизы, заключение эксперта должно оцениваться судьей, органом, должностным лицом. Несогласие судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, с заключением эксперта должно быть мотивировано.

При этом прежде всего следует проверить: не проведена ли экспертиза лицом, подлежащим отводу или не предупрежденным об ответственности за дачу заведомо ложного заключения; соблюдены ли при назначении и производстве экспертизы права участников производства по делу; не нарушался ли процессуальный порядок при получении образцов для сравнительного исследования; соблюдена ли процессуальная форма заключения эксперта; компетентен ли эксперт в решении поставленных ему задач и не вторгся ли он в решение вопросов правового характера.

Судье, органу, должностному лицу, рассматривающим дело, необходимо также оценить подлинность и достаточность исследованных объектов, научную обоснованность использованных экспертных методик, полноту и всесторонность исследования. Выводы эксперта оцениваются с точки зрения их ясности, соответствия поставленным вопросам и сопоставляются с другими доказательствами, собранными по делу. При обнаруже-

нии противоречий между заключением эксперта и другими доказательствами необходимо постараться выяснить, возникло ли это противоречие в результате ошибки эксперта или другие доказательства не достоверны.

При неполноте или неясности экспертного заключения возможно назначение дополнительной экспертизы, а в случае негативной оценки заключения — повторной экспертизы. Однако прежде чем назначать повторную экспертизу, судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело, должен убедиться, что данную задачу в принципе возможно разрешить на основании имеющихся материалов.

Подготовка судебной экспертизы включает подбор образцов для сравнительного исследования, необходимых для ее проведения. Это самостоятельный вид объектов, используемых в ходе экспертизы, отбор которых зависит от рода и вида экспертизы, характера вопросов, выносимых на ее разрешение. Все образцы, направляемые на экспертизу, должны быть необходимого качества, в нужном количестве и достоверного происхождения.

Образцы для сравнительного исследования в зависимости от времени и условий их возникновения принято подразделять на несколько групп.

Свободными образцами являются такие, которые образовались до возбуждения дела об административном правонарушении (составления протокола об административном правонарушении) и вне связи с ним. Они получают от лиц, привлекаемых к административной ответственности, потерпевших, свидетелей. Например, свободными образцами почерка могут быть письма лица, привлекаемого к административной ответственности по делу о нарушении правил ведения реестра владельцев ценных бумаг.

Условно-свободными образцами являются образцы, возникшие после возбуждения дела, но не в связи с подготовкой материалов на экспертизу. В качестве подобных образцов могут использоваться, например, подписи лица, привлекаемого к административной ответственности, сделанные им в протоколе об административном правонарушении, протоколах об осуществлении мер обеспечения производства по делу.

Экспериментальные образцы отбирают в заданных условиях и получают в связи с подготовкой материалов на судебную экспертизу. Примером здесь может служить дактилоскопирование лица, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении, для представления дактилоскопической карты в качестве материала для сравнительного исследования. В необходимых случаях изъятие образцов для сравнительного исследования производится с участием специалиста.

В соответствии со ст. 26.5 КоАП РФ должностному лицу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении, предоставлено право брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы. Таким образом, среди образцов законодатель особо выделяет образцы почерка. Представляется, что это связано с недостаточной информированностью о современных возможностях судебных экспертиз и вообще распространенностью тех или иных их родов и видов на практике.

Если бы речь шла о подписи, а не о почерке, то и такое выделение было бы недостаточно обоснованно. Ведь у живого лица при производстве по делам об административных правонарушениях (так же, как и по уголовным, гражданским делам) весьма часто отбирается ряд других образцов: отпечатки пальцев, кровь, образцы голоса, речи и др. Исследование почерка (подчеркнем, не подписи, поскольку это отдельный вид экспертизы) производится все реже и реже в современных условиях повсеместного использования компьютерной техники и внедрения безбумажных технологий.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должно предоставить должностному лицу, осуществляющему производство по делу и назначающему экспертизу, необходимые образцы для сравнительного исследования.

Аналогичные образцы можно получить и у свидетеля или потерпевшего, но лишь в том случае, когда необходимо проверить, не оставлены ли этими лицами следы на месте совершения правонарушения или на вещественных доказательствах. В необходимых случаях в изъятии образцов участвует специалист, который дает рекомендации по их качеству и способу получения, оказывает помощь в отборе и упаковке.

Как уже отмечалось выше, в соответствии со ст. 26.5 КоАП РФ при производстве по делам об административных правонарушениях предусмотрено взятие не только образцов, но также проб товаров и иных предметов, необходимых для проведения экспертизы. В отличие от образца проба отбирается от вязких, порошкообразных, жидких и газообразных объектов с

разных участков объема этих объектов (с середины, края и т. д.). При этом если взятая часть объема передается эксперту для исследования без смешения с другими частями, принято говорить об отборе пробы. Если же взятые части объема объектов смешиваются и эксперту передается часть данной смеси, принято говорить о взятии средней пробы. Пробы, взятые с разных частей объекта, характеризуют эти части. Средняя проба характеризует объект в целом.

Право отбора проб принадлежит должностному лицу, осуществляющему производство по делу. Здесь примером может служить взятие пробы спирта, используемого в качестве сырья, что необходимо для проведения экспертизы по делу об использовании этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, для приготовления алкогольной продукции.

Пробы и образцы должны браться в минимальных количествах, обеспечивающих возможность их исследования. Закон не запрещает участие эксперта для содействия во взятии проб и образцов, необходимых для производства экспертизы. Напротив, если получение образцов для сравнительного исследования является частью судебной экспертизы, то оно производится экспертом. В данном случае сведения о производстве указанного действия эксперт отражает в своем заключении.

Законодатель определяет, что в случае необходимости при взятии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. Однако представляется, что такой способ фиксации вещественных доказательств, как киносъемка, безнадежно устарел, поскольку не используется на практике уже многие годы и давно заменен видеозаписью.

О взятии проб и образцов составляется протокол. В протоколе должны быть указаны необходимые сведения о взятых пробах и образцах, их количестве и характере, идентификационных признаках, условиях, при которых они получены, отмечены особенности упаковки и т. д. Протокол подписывается должностным лицом, взявшим пробы или образцы, и физическим лицом (либо законным представителем юридического лица), у которого они взяты. В случае отказа лица, у которого взяты пробы и образцы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого взяты пробы и образцы, или его законному представителю.

§ 5. Вещественные доказательства и документы

Вещественные доказательства — это материальные следы правонарушения или лица, его совершившего. Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении, согласно ст. 26.6 КоАП РФ, понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы. Вещественным доказательством предмет может стать и в связи с его принадлежностью определенному лицу или обнаружением в определенном месте.

По источнику происхождения вещественные доказательства делятся на *первоначальные*, т. е. непосредственно связанные с событием правонарушения, и *производные* — слепки, оттиски, фотоснимки первоначальных вещественных доказательств, сохраняющие все их существенные признаки. Производные вещественные доказательства используются в тех случаях, когда исследование оригиналов затруднено вследствие их громоздкости, хрупкости, неотделимости от окружающей среды, подверженности быстрой порче и т. п. Получение производных вещественных доказательств обусловлено соблюдением определенных гарантий достоверности их происхождения и качества. Например, если след или отпечаток нельзя изъять непосредственно, вещественным доказательством (производным) будет копия, снятая при условиях, обеспечивающих точность воспроизведения особенностей следа.

Транспортное средство, которое находилось в эксплуатации, будучи переоборудованным без соответствующего разрешения или имея неисправности, с которыми запрещена его эксплуатация, тоже следует отнести к вещественным доказательствам совершенного водителем (судоводителем) административного правонарушения. По делам о нарушении правил пользования объектами животного мира автотранспортные средства и суда, которые при вылове рыбы, отстреле зверей и т. д. использовались как орудия правонарушения, также рассматриваются как вещественные доказательства.

Вещественные доказательства в случае необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу об административном правонарушении. О наличии вещественных доказательств делается запись в протоколе об административном правонарушении или в ином про-

токоле, предусмотренном КоАП РФ (например, протоколе о досмотре транспортного средства, протоколе об изъятии вещей и документов). В протоколе должны быть зафиксированы признаки, позволяющие выделить предмет из числа ему подобных и обуславливающие его доказательственное значение. Следует, в частности, указывать материал, форму, размер, цвет предмета, сорт и качество изделия; тип, марку, модель, калибр, серию, номер, иные идентификационные признаки оружия, реквизиты документов и т. д. При этом в протокол заносятся только достоверно установленные признаки.

Подробное описание в протоколе вещественных доказательств, их фотографирование, фиксация иными способами преследуют цель предотвратить возможность подмены или смешения данного предмета с другими, позволяют в известной степени восполнить пробел в случае утраты вещественного доказательства.

Документы служат вещественными доказательствами, если они были объектами противоправных действий, средствами их подготовки, совершения или сокрытия, а также если на них остались следы противоправных действий. Если же значение документа по делу определяется справочными или удостоверительными данными, он является письменным доказательством, что рассматривается ниже.

Фотоснимки являются вещественными доказательствами, если они сделаны в процессе совершения правонарушения (например, с помощью автоматического фотодокументирующего прибора зарегистрирован проезд перекрестка автомобилем на запрещающий сигнал светофора) либо если факт обнаружения фотоснимков в данном месте или у данного лица имеет существенное значение для дела (например, обнаружение у лица, совершившего мелкое хищение, фотографии, ранее находившейся в похищенной сумке). Условием допустимости этих фотоснимков в качестве вещественных доказательств является наличие достоверных данных о времени, месте и других обстоятельствах фотосъемки, так как иначе неизвестен источник происхождения фотоснимка. Такие данные могут быть изложены в приобщаемых к делу справке или рапорте должностного лица, выявившего данное правонарушение. В случае сомнения в подлинности фотоснимка судьей, органом, должностным лицом, в производстве которого находится дело, может быть назначена фототехническая экспертиза.

Должностные лица при выявлении факта совершения административного правонарушения обязаны принять все возможные меры к обнаружению и изъятию не только обвинительных, но и оправдательных вещественных доказательств (например, предметы, находящиеся у потерпевшего, если их наличие и характер соответствуют показаниям лица, в отношении которого ведется производство по делу, о том, что действия потерпевшего угрожали его здоровью или жизни).

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело, обязан принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела. Вещественные доказательства должны находиться в упаковке, обеспечивающей их сохранность, в опечатанном виде. В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются прямо на месте изъятия.

Если те или иные предметы в силу их громоздкости либо иных причин не могут храниться совместно с делом (например, яхта, которая находилась в плавании, будучи без соответствующего разрешения переоборудованной или с неисправностями, с которыми запрещена ее эксплуатация), они должны быть сфотографированы, по возможности опечатаны и храниться в месте, указанном лицом или органом, в производстве которого дело находится, о чем в деле должна иметься соответствующая справка.

В случае передачи протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности (если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица) вещественные доказательства препровождаются вместе с делом.

Документы в соответствии со ст. 26.7 КоАП РФ признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении. Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К документам могут быть отнесены материалы

фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации.

Доказательственное значение имеют документы:

1) подготовленные по поручению судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, относительно обстоятельств, имеющих значение для дела (характеристики, акты ревизий, справки и т. п.);

2) составленные и направленные судье, органу, должностному лицу по инициативе государственных и муниципальных органов, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, граждан в связи с совершенным правонарушением (письма, заявления, характеристики и др.);

3) подготовленные вне связи с данным делом, однако имеющие для него значение (приказы, инструкции, должностные обязанности и т. д.).

Документ, направленный судье, органу, должностному лицу, допустим как доказательство, если имеются данные о том, каким образом он попал в материалы дела. Государственные и муниципальные органы, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения должны направлять документы либо с сопроводительным письмом, подписанным руководителем или иным уполномоченным на то должностным лицом, либо сам документ должен быть подписан таким лицом с приложением печати организации. Заявление гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать данные о месте его жительства (либо работы, учебы).

Если судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело, нужно запросить какие-либо документы в органах, учреждениях, организациях, на предприятиях, в общественных объединениях, у граждан, он в порядке, предусмотренном ст. 26.10 КоАП РФ, выносит определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела. В документах, подготовленных по поручению судьи, органа, должностного лица, должны полно и конкретно излагаться запрашиваемые сведения.

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности документов до разрешения дела по существу, а также решение о них по окончании рассмотрения дела.

§ 6. Показания специальных технических средств

В ст. 26.8 КоАП РФ под специальными техническими средствами понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку. Такими измерительными приборами являются, например, радиолокационный измеритель скорости автомобиля; прибор для измерения коэффициента сцепления шин с поверхностью дорог; газоанализатор для измерения уровня содержания вредных веществ в отработавших газах двигателя автомобиля и их дымности; индикатор для измерения малых линейных размеров и др.

Средства измерения в правоприменительной деятельности наиболее часто используются в процессе доказывания. Они предназначены для изучения различных свойств веществ, материалов, изделий. Количественные характеристики, полученные путем измерений, используются:

1) для фиксации доказательств совершения административного правонарушения в процессе осуществления надзора за соблюдением установленных норм и правил (например, скоростного режима движения транспортных средств, их технического состояния, обеспечения необходимых параметров дорожного покрытия в процессе эксплуатации дорог и др.);

2) при осмотре места совершения правонарушения (например, места дорожно-транспортного происшествия, в результате которого причинен легкий вред здоровью человека);

3) при выполнении экспертиз (например, при технико-криминалистическом исследовании документов определяются высота и ширина шрифтов, расстояние между буквами, расстояния в отрисках печатей и штампов; в пожарно-технических экспертизах измеряются электрические сопротивления проводников, температура вспышки и воспламенения различных веществ и материалов и т. д.).

Несовершенство измерительных приборов обуславливает то обстоятельство, что при любых измерениях результаты получаются с определенной точностью. Точность измерения зависит от близости его результата к истинному значению измеряемой величины, а точность прибора — от степени приближения его показаний к истинному значению измеряемой величины. Никакое измерение не может быть выполнено абсолютно точно, поэтому искомая величина в процессе измерения имеет неко-

торую погрешность (ошибку). Как бы мала ни была погрешность, она всегда существует, и ее знание обязательно для правильной оценки надежности полученных результатов. Это особенно актуально для измерений, осуществляемых в процессе выявления административных правонарушений, фиксации и исследования имеющихся доказательств, поскольку результаты этих измерений используются в процессе доказывания и во многом ложатся в основу решения по делу.

Подтверждение необходимого качества измерительных приборов, их соответствие предъявляемым требованиям, в том числе с точки зрения точности измерений, производится путем *сертификации* соответствия. Сертификация считается основным достоверным способом доказательства соответствия продукции заданным требованиям. Для подтверждения соответствия сертифицированной продукции, в том числе измерительных приборов, установленным требованиям выдается специальный документ — сертификат соответствия.

Под *поверкой* средств измерений понимается совокупность операций, выполняемых уполномоченными на то метрологическими органами и организациями в целях определения и подтверждения соответствия конкретного измерительного прибора и иного средства измерений установленным требованиям. Средства измерения, подлежащие государственному метрологическому контролю и надзору, подвергаются поверке при выпуске из производства или ремонта, при ввозе по импорту, а также в процессе эксплуатации.

Поверку средств измерений осуществляют органы государственной метрологической службы, государственные научные метрологические центры, а также специально аккредитованные метрологические службы юридических лиц. Если средство измерений по результатам поверки признано пригодным к применению, то на него и (или) на техническую документацию наносится оттиск поверительного клейма и выдается Свидетельство о поверке. Если по результатам поверки средство измерений признано непригодным к применению, оттиск поверительного клейма и Свидетельство о поверке аннулируются и выписывается Извещение о непригодности (или делается соответствующая запись в технической документации).

Применяются следующие виды поверок средств измерений: первичная, периодическая, внеочередная, инспекционная и экспертная. *Первичной поверке* подвергаются вновь произведенные, отремонтированные и ввезенные по импорту средства из-

мерений (за исключением случаев действия соглашения о взаимном признании результатов поверки между Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) и национальной организацией по метрологии соответствующей страны). *Периодической поверке* подлежат находящиеся в эксплуатации (или хранящиеся) средства измерения в соответствии с установленными поверочными интервалами. Предусмотрены также основания проведения *внеочередной поверки*, к которым, в частности, относятся повреждение знака поверительного клейма, а также утрата свидетельства о поверке. *Инспекционную поверку* проводят для выяснения пригодности к применению средств измерений при осуществлении государственного метрологического надзора, а *экспертную поверку* — при возникновении спорных вопросов по метрологическим характеристикам, исправности средств измерения и пригодности их к эксплуатации.

Показания специальных технических средств, утвержденных в качестве средств измерения, которые имеют соответствующие сертификаты и прошли необходимые метрологические поверки (обязательно первичную и в установленные сроки периодические, иные — при наличии к тому оснований), являются источником доказательств по делу об административном правонарушении. Эти показания фиксируются в протоколе об административном правонарушении, а если измерения произведены в процессе осуществления мер обеспечения производства по делу (например, досмотра транспортного средства), то должны быть зафиксированы в соответствующем протоколе, если он составляется.

Если в процессе рассмотрения дела возникли спорные вопросы относительно достоверности результатов измерения, исправности прибора или пригодности его к эксплуатации либо у судьи, органа или должностного лица, в производстве которого находится дело, появились такие сомнения, он должен обратиться в соответствующие органы или службы для проведения экспертной поверки данного средства измерения. Об этом могут также заявить ходатайства лицо, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевший, защитник и представитель.

§ 7. Оценка доказательств

Оценка доказательств является логическим процессом установления относимости и допустимости доказательств, наличия и характера связей между ними, определения значения и путей

использования доказательств для установления истины по делу. Оценить доказательства означает прийти к обоснованному выводу об относимости и допустимости и на этой основе — достоверности или недостоверности фактических данных, о существовании обстоятельств, устанавливаемых этими данными, и их значении для дела. Оценке подлежит как каждое отдельное доказательство, так и все собранные доказательства в целом. Оценка доказательств осуществляется на всем протяжении производства по делу об административном правонарушении.

При оценке доказательств судья, член коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, должны руководствоваться внутренним убеждением, основанным на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Оценка доказательств по внутреннему убеждению означает, что эти лица, непредвзято изучая все представленные доказательства, самостоятельно решают вопрос об их достоверности или недостоверности, истинности или ложности соответствующих сведений. В связи с этим должно быть исключено любое воздействие на судью, орган, должностное лицо.

При оценке доказательств необходимо исходить из равенства их доказательственного значения. Ни одно доказательство не может иметь большего или меньшего доказательственного значения, никакие доказательства не могут иметь заранее установленной силы. Например, при оценке показаний свидетеля по делу и заключения эксперта нельзя предполагать, что последнее будет иметь большее доказательственное значение. При этом никакие доказательства, включая заключение эксперта, не могут быть положены в основу выводов, если они противоречат остальным материалам дела. В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении необходимо оценивать все доказательства в совокупности, поскольку только такой подход способствует объективному разрешению дела.

Результаты оценки судьей, органом, должностным лицом всей совокупности доказательств должны найти отражение в постановлении по делу. В необходимых случаях в постановлении должно быть указано, на основании каких доказательств принято соответствующее решение и какие доказательства были сочтены не относящимися к делу. Такая информация может потребоваться органу или должностному лицу, рассматривающему жалобу на данное постановление.

Если судья, орган, должностное лицо в ходе подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению придет к выводу, что для обеспечения его полного и всестороннего рассмотрения необходимо получить дополнительные документы и иные доказательства, он должен истребовать соответствующие сведения в порядке, предусмотренном ст. 26.10 КоАП РФ.

Глава 25

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Понятие и система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях называются процессуальные действия, осуществляемые уполномоченными на то лицами в процессе возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях. Эти меры применяются в целях:

- пресечения административного правонарушения;
- установления личности нарушителя;
- составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения;
- обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Поскольку данные меры направлены в том числе на установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении, обеспечение правильного рассмотрения дела, они фактически служат также обнаружению, закреплению и использованию доказательств по этому делу. Учитывая, что доказательства представляют собой единство фактического содержания и процессуальной формы, в которой выражены сведения о фактах, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях всегда облечены в процессуальные рамки, являются процессуальными действиями. Процессуальный порядок осуществления каждой из этих мер определен соответствующими статьями гл. 27 КоАП РФ.

Естественно, что предусмотренные гл. 27 КоАП РФ протоколы о применении мер обеспечения производства являются источниками доказательств по делам об административных правонарушениях. Иными словами, этими протоколами, как и протоколом об административном правонарушении, объяснением лица, в отношении которого ведется производство по делу, показаниями потерпевшего, свидетелей, другими документами и материалами, устанавливаются доказательства по делу.

Безусловно, процессуальное закрепление порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях важно и для соблюдения предусмотренных законом прав участников производства по таким делам, искоренения случаев в нарушения законности, субъективизма со стороны должностных лиц, осуществляющих производство по делу.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях осуществляются либо в процессе совершения правонарушения (что позволяет, в частности, его пресечь), либо после совершения правонарушения. В обоих этих случаях уже имеются доказательства, которые посредством применения данных мер возможно обнаружить, закрепить и использовать для правильного рассмотрения дела об административном правонарушении.

В КоАП РФ законодатель существенно расширил перечень процессуальных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях по сравнению с тем, что было в ранее действовавшем КоАП РСФСР, и во многом усовершенствовал порядок их применения.

Согласно ст. 27.1 КоАП РФ уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр; досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- 4) досмотр транспортного средства;
- 5) осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 6) изъятие вещей и документов;
- 7) отстранение от управления транспортным средством;

- 8) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 9) задержание транспортного средства;
- 10) запрещение эксплуатации транспортного средства;
- 11) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 12) привод;
- 13) временный запрет деятельности.

§ 2. Доставка

Доставление — это мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которая состоит в принудительном препровождении физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления правонарушения (если составление этого протокола является обязательным). Данная мера связана с кратковременным ограничением свободы действий и передвижения физического лица, которое доставляется в специальное служебное помещение. Порядок осуществления доставки регламентируется ст. 27.2 КоАП РФ.

Подчеркнем, что доставка лица, совершившего административное правонарушение, в служебное помещение осуществляется далеко не при каждом правонарушении, а лишь в тех случаях, когда протокол об административном правонарушении невозможно составить на месте выявления этого правонарушения. Составление протокола — единственная цель доставки физического лица в служебное помещение. Доставка допускается только тогда, когда составление протокола об административном правонарушении обязательно.

Правом доставки физического лица наделены должностные лица ряда федеральных органов исполнительной власти. Это сотрудники органов внутренних дел (милиции); военнослужащие внутренних войск; военнослужащие пограничных органов; иные военнослужащие; должностные лица органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом; должностные лица органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей среды; сотрудники некоторых других федеральных органов исполнительной власти.

В ст. 27.2 КоАП РФ не только подробно перечислены органы, должностные лица которых вправе осуществлять доставку, но и указано, в случае совершения каких правонарушений и в какие служебные помещения они могут это сделать. Например, доставка осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (милиции) при выявлении административных правонарушений, дела о которых рассматривают эти органы, либо административных правонарушений, по делам о которых органы внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях. Доставка производится должностными лицами органов внутренних дел также в случае обращения к ним других должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, при выявлении этих правонарушений. Доставка осуществляется должностными лицами органов внутренних дел в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Военнослужащими внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, должностными лицами ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел доставка осуществляется при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, с проникновением в охраняемую зону. В этих случаях физические лица доставляются в служебное помещение органа внутренних дел (милиции), служебное помещение охраны или в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления внутренних войск.

В ст. 27.2 КоАП РФ указаны и прочие правонарушения, при совершении которых осуществляется доставка физических лиц для составления протокола об административном правонарушении.

Доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок. При этом, учитывая, что удаленность места совершения правонарушения от помещения, куда необходимо доставить совершившее его физическое лицо, может быть различной, законодатель не счел целесообразным устанавливать предельного срока доставки. Однако такой срок не может превышать времени, которое требуется, чтобы доставить лицо в соответствующее служебное помещение и составить там протокол об административном правонарушении.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Таким образом, законодатель предоставил должностным лицам, осуществляющим доставку, определенную степень процессуальной свободы: они могут либо составить самостоятельный протокол о доставлении, либо зафиксировать факт доставления в протоколе об административном правонарушении (что на практике чаще всего и делается); факт доставления может быть отражен и в протоколе об административном задержании.

Не следует думать, что доставление физического лица для составления протокола об административном правонарушении обязательно обуславливает его последующее задержание. Однако если в процессе составления протокола об административном правонарушении выяснится необходимость административного задержания физического лица, то доставление перейдет в задержание.

Протокол о доставлении должен быть подписан должностным лицом, его составившим, и доставленным лицом. В случае если доставленное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об этом должна быть сделана соответствующая запись. Копия протокола о доставлении вручается доставленному лицу по его просьбе.

§ 3. Административное задержание

В отличие от доставления *административное задержание* является кратковременным ограничением свободы физического лица. Данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении может быть применена в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. В частности, административное задержание может осуществляться для установления личности нарушителя.

В ст. 27.3 КоАП РФ перечислены органы, должностные лица которых вправе осуществлять административное задержание. Его в зависимости от выявленных правонарушений вправе производить: должностные лица органов внутренних дел (милиции); военнослужащие внутренних войск; старшие должностные лица ведомственной охраны или вневедомственной охра-

ны при органах внутренних дел, находящиеся в месте расположения охраняемого объекта; должностные лица военной автомобильной инспекции; военнослужащие пограничных органов; должностные лица таможенных органов; военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы; должностные лица органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию; судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов и др. Перечень конкретных должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании. В частности, это лицо имеет право знать, за совершение какого административного правонарушения оно задержано, требовать проверки прокурором правомерности задержания и др. О заявленном требовании задержанного орган или должностное лицо должно немедленно сообщить прокурору.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице (фамилия, имя, отчество, адрес, а при необходимости также место работы или учебы, должность), время и место задержания. Если административное правонарушение совершено должностным лицом, которое вследствие этого задержано, то в протоколе об административном задержании сведения о месте его работы и должности обязательны. Поскольку законом установлены максимально возможные сроки административного задержания, в протоколе целесообразно указать как время начала, так и время окончания задержания.

Учитывая, что административное задержание может быть применено лишь в исключительных случаях, когда это действительно нужно для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и

исполнения постановления по делу, в протоколе об административном задержании в обязательном порядке указываются мотивы задержания.

Подчеркнем, что об административном задержании в обязательном порядке составляется самостоятельный протокол. Отражать перечисленные сведения в протоколе об административном правонарушении недопустимо. Нельзя также отражать эти сведения в других протоколах об осуществлении мер обеспечения производства по данному делу.

Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Принуждать задержанного к подписанию протокола об административном задержании недопустимо. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе.

Срок административного задержания в общем случае не должен превышать трех часов. Однако имеются исключения, предусматривающие возможность более длительного задержания. Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы РФ и порядок пребывания на территории РФ, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления его личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 48 часов. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, также может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 48 часов.

Учитывая положение ст. 22 Конституции РФ о том, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов, административное задержание на больший срок недопустимо ни при каких обстоятельствах.

Выше уже отмечалось, что если административному задержанию предшествовало доставление лица в служебное помеще-

ние для составления протокола об административном правонарушении, то срок административного задержания исчисляется с момента его доставления. В случае административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, срок задержания исчисляется со времени его вытрезвления.

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов внутренних дел (милиции), внутренних войск, ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел, военной автомобильной инспекции, пограничных органов и пограничных войск, таможенных органов, органов уголовно-исполнительной системы, а также в иных специальных учреждениях, создаваемых органами исполнительной власти субъектов РФ. Несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц. Условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц определяются Правительством РФ¹.

§ 4. Личный досмотр. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Под *досмотром вещей, находящихся при физическом лице*, понимается обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Сущность досмотра вещей состоит в принудительном обследовании вещей, товаров, ручной клади, багажа, груза и другого имущества гражданина со вскрытием тары, упаковок, замков (в отличие от осмотра, который проводится визуально, без вскрытия тары, упаковок, замков).

Под *личным досмотром* следует понимать принудительное обследование тела человека и его одежды для обнаружения и изъятия документов, вещей и других предметов, явившихся орудием или непосредственным объектом правонарушения, а также установления их личности. Личный досмотр, досмотр ве-

¹ См. постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц».

щей, находящихся при физическом лице, производится в случаях, когда лицо застигнуто в момент совершения административного правонарушения или непосредственно после его совершения; имеются признаки правонарушения в виде следов на одежде гражданина или его вещах; очевидцы прямо указывают на конкретное лицо как на совершившее правонарушение; имеются показания технических средств контроля и др.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются должностными лицами, уполномоченными производить доставление и административное задержание. Это сотрудники органов внутренних дел (милиции); ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел; органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники; органов транспортного контроля и надзора; органов автомобильного транспорта; органов морского транспорта; органов внутреннего водного транспорта; органов государственной инспекции по маломерным судам; органов железнодорожного транспорта; органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации; органов единой системы организации воздушного движения Российской Федерации; военной автомобильной инспекции; органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей среды, лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, животного мира и рыбных запасов, правил охоты и рыболовства; таможенных органов; военнослужащими внутренних войск; военнослужащими пограничных органов; иными военнослужащими; военнослужащими и сотрудниками органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и др.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых. Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола в помещении или иных местах, исключающих доступ туда посторонних граждан и отвечающих правилам санитарии и гигиены.

В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный

досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

Досмотр вещей производится, как правило, в присутствии лица, в собственности или владении которого они находятся. Однако в случаях, не терпящих отлагательства, указанные вещи, предметы могут быть подвергнуты досмотру с участием двух понятых в отсутствие собственника (владельца). Это случаи, когда: истек срок хранения вещей в автоматических камерах хранения; не удалось установить или доставить собственника данных вещей или предметов; имеются сведения о наличии в них взрывных устройств и др. В любом случае при досмотре должна быть обеспечена сохранность досматриваемых вещей и предметов, их товарного внешнего вида.

Законодатель определяет в ст. 27.7 КоАП РФ, что в случае необходимости при производстве личного досмотра, досмотра вещей применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. При осуществлении досмотра могут применяться специальные технические средства.

Факт осуществления личного досмотра, досмотра вещей обязательно фиксируется в протоколе. Между тем законодатель не требует составления непременно самостоятельного, специального протокола о досмотре. Может быть составлен самостоятельный протокол, но допускается также фиксация необходимых сведений путем внесения соответствующей записи в протокол о доставлении или в протокол об административном задержании. К сожалению, законодатель не говорит, имеет ли право досматриваемое лицо или лицо, чьи вещи досматриваются, настаивать на составлении самостоятельного протокола о досмотре.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице. В протоколе делается также запись о применении установленных способов фиксации вещественных дока-

зательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим; лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру; понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.

§ 5. Досмотр транспортного средства

Досмотр транспортного средства любого вида, т. е. обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Досмотр производится с открытием салона, багажника, кузова в присутствии двух понятых. Досмотр транспортного средства может осуществляться всеми должностными лицами, уполномоченными производить доставление и административное задержание, однако в подавляющем большинстве случаев его осуществляют должностные лица дорожно-патрульной службы ГИБДД, органов транспортного контроля и надзора, военной автомобильной инспекции.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. Если обстоятельства не позволяют отложить осуществление досмотра транспортного средства (например, имеются сведения о наличии в нем взрывного устройства), то досмотр транспортного средства может быть произведен в отсутствие указанного лица. Однако и в том, и в другом случаях досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии двух понятых. При осуществлении досмотра могут применяться специальные технические средства, например, портативный металлодетектор, набор зеркал на телескопических ручках, осветители и др. В случае

необходимости для фиксации процесса досмотра транспортного средства и обнаруженных при досмотре доказательств применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Факт осуществления досмотра транспортного средства и его результаты в обязательном порядке фиксируются в протоколе. Как и при досмотре вещей, находящихся при физическом лице, не требуется составления самостоятельного, специального протокола. Разрешается составление самостоятельного протокола о досмотре транспортного средства, также внесение соответствующей записи в протокол об административном задержании.

В протоколе о досмотре транспортного средства указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру. В этом протоколе или в протоколе об административном задержании, в котором фиксируются результаты досмотра, указываются также сведения о типе, марке, модели, государственном регистрационном номере, об иных идентификационных признаках транспортного средства, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре транспортного средства.

При фиксации сведений о досмотре транспортного средства в протоколе делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении досмотра с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол о досмотре транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим; лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; лицом, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру; понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или лица, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, от подписания протокола в нем делается

соответствующая запись. Копия протокола о досмотре транспортного средства вручается лицу, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру.

§ 6. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Это прежде всего сотрудники органов, которые, согласно положениям гл. 23 КоАП РФ, вправе рассматривать дела о соответствующих правонарушениях, а также должностные лица указанных в ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, иных государственных органов.

К числу лиц, которые вправе произвести осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, следует отнести должностных лиц: органов внутренних дел (милиции); органов и учреждений уголовно-исполнительной системы; налоговых органов; таможенных органов; пограничных органов; органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом; органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей среды; органов, осуществляющих государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей и юридических лиц; федеральной инспекции труда и подведомственных ей государственных инспекций труда; органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор; органов рыбоохраны; органов государственного горного и промышленного надзора; многих других федеральных органов исполнительной власти.

Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 27.8) определено, что осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществ-

ляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых. Термин «представитель юридического лица или индивидуального предпринимателя» в данном контексте явно неудачный, поскольку в соответствии со ст. 25.5 КоАП РФ представитель — участник производства по делу об административном правонарушении, который оказывает юридическую помощь потерпевшему, в том числе потерпевшему юридическому лицу.

Видимо, в данном случае под представителем законодатель имел в виду какого-либо сотрудника юридического лица или работника индивидуального предпринимателя. Думается, что осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов должен осуществляться в присутствии законного представителя юридического лица или иного сотрудника, являющегося в этот момент старшим в данной организации (или наделенного соответствующими полномочиями), индивидуального предпринимателя, а в его отсутствии — работника, выполняющего функции старшего.

В случае необходимости при производстве осмотра применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Согласно ст. 27.8 КоАП РФ об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; сведения о соответствующем юридическом лице, а также о его законном представителе либо об ином представителе, об индивидуальном предпринимателе или о его представителе. В этом контексте термин «представитель юридического лица или индивидуального предпринимателя» также неудачен. Видимо, в протоколе должны быть указаны сведения о законном представителе юридического лица или ином сотруднике организации, присутствовавшем при осмотре, сведения об индивидуальном предпринимателе или ином присутствовавшем при осмотре работнике.

В протоколе об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов отражаются так-

же сведения об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках товаров, предметов и иных вещей, относящихся к совершенному правонарушению (например, о материале, форме, размере, цвете предмета, сорте и качестве изделия и т. д.), в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках обнаруженного оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах необходимых документов.

В протоколе делается запись и о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

Протокол об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным присутствовавшим при осмотре сотрудником юридического лица или работником индивидуального предпринимателя, а также понятыми. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его сотрудника, индивидуального предпринимателя или его работника от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Копия протокола об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов вручается законному представителю юридического лица или иному его сотруднику, индивидуальному предпринимателю или его работнику.

§ 7. Изъятие вещей и документов

Согласно положениям ст. 27.10 КоАП РФ допускается *изъятие вещей*, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и *документов*, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении. Такие вещи и документы могут быть обнаружены на месте совершения административного правонарушения либо

при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотре транспортного средства, осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений, находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества.

Изъятие указанных вещей и документов представляет собой административно-правовую меру воздействия, состоящую в принудительном лишении физического или юридического лица возможности пользоваться и распоряжаться этими вещами и документами. Изъятие вещей и документов осуществляется в целях пресечения административного правонарушения и обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения принятого по делу постановления. В ряде случаев изъятие документов необходимо для установления личности лица, совершившего противоправное деяние.

Изъятие вещей и документов, обнаруженных при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства производится лицами, имеющими право осуществлять доставку и административное задержание, а также всеми иными должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Изъятие вещей и документов, обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и иного его имущества, осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Изъятие вещей и документов производится в присутствии двух понятых.

Подчеркнем, что вещи, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении, изымаются на время, до принятия по этому делу решения. После рассмотрения данного дела в зависимости от назначенного наказания орудия совершения и предметы административного правонарушения либо конфискуются, либо реализуются (при возмездном изъятии), либо изымаются из оборота и подлежат передаче в соответствующие организации (или уничтожению), либо возвращаются законному

владельцу, а при его неустановлении передаются в собственность государства.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены вопросы об изъятых вещах и документах. Документы, являющиеся вещественными доказательствами, подлежат оставлению в деле в течение всего срока хранения данного дела либо в соответствии с законодательством передаются заинтересованным лицам.

До рассмотрения дела об административном правонарушении изъятые вещи и документы хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти. Судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело, обязан принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела. Вещественные доказательства должны находиться в упаковке, обеспечивающей их сохранность, в опечатанном виде. В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются прямо на месте изъятия.

Если те или иные предметы в силу их громоздкости либо иных причин не могут храниться совместно с делом, они должны быть сфотографированы, по возможности опечатаны и храниться в месте, указанном лицом или органом, в производстве которого дело находится (о чем в деле должна иметься соответствующая справка). Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом МВД России.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, после их изъятия сдаются для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются. Порядок передачи таких вещей для реализации или в случае необходимости уничтожения установлен Правительством РФ¹. Изъятые наркотические средства и психотропные вещества, этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормати-

¹ См. постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче».

вов, также подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством РФ¹.

Необходимо отметить, что образцы подлежащих уничтожению наркотических средств и психотропных веществ, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, поскольку имеют значение доказательств по делу об административном правонарушении, хранятся до вступления в законную силу постановления по делу.

Законодатель не уточняет также, какие субъекты, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, имеют право принимать решение о реализации или уничтожении указанной выше продукции. Это определено Правительством РФ в постановлении от 19 ноября 2003 г. № 694. Согласно данному постановлению решение о сдаче изъятых вещей для реализации принимается органом исполнительной власти, уполномоченным изымать орудия совершения или предметы административного правонарушения, а также органом, осуществляющим государственный надзор и контроль в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Уничтожение изъятых вещей осуществляется на основании заключения эксперта органа государственного надзора и контроля в присутствии комиссии, состоящей из представителей уполномоченного органа исполнительной власти, лица, у которого они изъяты, и двух понятых.

Возможность принятия таких решений судьей не вызывает никаких сомнений. В принципе, исходя из положений ч. 2 ст. 243 ГК РФ, согласно которой в случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке, допустимо принятие подобного решения не только судьей, но и другим органом или должностным лицом, в производстве которого находится дело. Однако возможность административной конфискации противоречит положениям ст. 35 Конституции РФ, в соответствии с которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Это противоречие в законодательстве нуждается в разрешении.

¹ См. постановление Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. № 883 «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права на управление транспортным средством, у водителя, судоводителя, пилота изымается до вынесения постановления по делу об административном правонарушении водительское удостоверение, удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), удостоверение судоводителя, удостоверение пилота и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующего вида до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, но не более чем на два месяца.

В случае, если дело об административном правонарушении не рассмотрено в течение двух месяцев, срок действия временного разрешения на право управления транспортным средством соответствующего вида по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, продлевается судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело об административном правонарушении, на срок не более одного месяца при каждом обращении.

В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или протоколе об административном задержании. Необязательно составление самостоятельного, специального протокола об изъятии вещей и документов. Допускается составление самостоятельного протокола, внесения записи в протокол о доставлении, в протокол осмотра места совершения административного правонарушения или в протокол об административном задержании. К сожалению, как и в случае осуществления личного досмотра, досмотра вещей законодатель не уточняет, имеет ли право владелец изымаемых вещей и документов требовать составления специального протокола, между тем в ряде случаев это может иметь принципиальное значение.

Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

В протоколе об изъятии вещей и документов должны быть подробно описаны изъятые вещи и документы, в частности, зафиксированы признаки, позволяющие выделить предмет из числа ему подобных и обуславливающие его доказательственное значение. В протоколе необходимо обязательно указывать сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках изъятых вещей (например, о материале, форме, размере, цвете предмета, сорте и качестве изделия и т. д.), в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов.

Материалы, полученные при изъятии вещей и документов с применением фотосъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, понятыми. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

В соответствии со ст. 3.5 КоАП административный штраф может выражаться в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения. В связи с этим такие предметы, если предусмотрено назначение подобного штрафа, подлежат оценке. Оцениваются также изъятые вещи, которые в связи с быстрой порчей направляются на реализацию или уничтожение. Кроме того, оценке подлежат изъятые из оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, направляемые на переработку или уничтожение.

Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены, а в остальных случаях — на основании рыночной конъюнктуры. При необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

§ 8. Отстранение от управления транспортным средством

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает в ряде случаев отстранение лица, управляющего транспортным средством, от управления им. При этом под *от-*

странением от управления транспортным средством следует понимать запрещение лицу осуществлять действия, которыми транспортное средство приводится в движение. Отстранение от управления выражается в изъятии ключа от замка зажигания, освобождении лицом места водителя (судоводителя) в транспортном средстве и т. д.

Судоводители, водители автотранспортных средств подлежат отстранению от управления транспортным средством, если имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения.

Водители также отстраняются от управления, если они:

не имеют права на управление транспортным средством (за исключением учебной езды) или лишены этого права;

не имеют при себе документов, подтверждающих их право на управление транспортным средством;

не имеют при себе регистрационных документов на транспортное средство;

не имеют при себе документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым транспортным средством в отсутствие его владельца;

управляют транспортными средствами, которые имеют заводом неисправные тормозную систему (за исключением стояночного тормоза), рулевое управление или сцепное устройство (в составе поезда).

При управлении транспортным средством водителем, не имеющим права на управление, он отстраняется от управления и в тех случаях, когда вообще не имеет права на управление транспортными средствами, и в тех случаях, когда имеющееся у него водительское удостоверение не позволяет управлять транспортным средством данной категории.

Лицо подлежит отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

Отстраненное от управления транспортным средством лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения или направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, о чем речь пойдет ниже. Такими достаточными данными являются: запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, выраженное дрожание пальцев рук, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соот-

ветствующее обстановке. Для того чтобы отстранить водителя от управления и освидетельствовать на состояние алкогольного опьянения (либо направить на медицинское освидетельствование на состояние опьянения), достаточно также заявления граждан или признания самого водителя об употреблении им спиртных напитков.

При этом важно уяснить, что под управлением следует понимать выполнение водителем своих функций только во время движения транспортного средства. Наличие перечисленных факторов в случаях, когда водитель находится в транспортном средстве, стоящем в гараже, на парковке, стоянке, а также при выполнении водителем ремонтных работ не может являться основанием для его освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством и освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения) осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида. Такими лицами являются сотрудники милиции, в том числе ГИБДД, а для судоводителей помимо этого — должностные лица органов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, государственной инспекции по маломерным судам. В отношении водителей автотранспортных средств Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти такими должностными лицами помимо сотрудников милиции являются должностные лица военной автомобильной инспекции.

Отстранение от управления транспортным средством и освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения) осуществляются в присутствии двух понятых.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется протокол. Копии и того, и другого протоколов вручаются лицу, в отношении которого

применены данные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Внесение соответствующих записей в протокол об административном правонарушении или в иные имеющиеся по делу протоколы (например, в протокол о досмотре транспортного средства) взамен составления самостоятельного протокола об отстранении водителя от управления и самостоятельного протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения не допускается.

В протоколе об отстранении от управления транспортным средством, а также в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена соответствующая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол об отстранении от управления транспортным средством подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения также подписывается указанными лицами. В случае отказа лица, в отношении которого применены данные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания соответствующих протоколов в них делается об этом запись.

Отстранение от управления транспортным средством как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях никогда не применяется сама по себе. За ней всегда следует осуществление другой меры обеспечения производства по делам данной категории: либо освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, либо направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, либо задержание транспортного средства. Отстранение от управления транспортным средством фактически является первым этапом процесса реализации двухэтапных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Если задержание транспортного средства в нескольких случаях производится без применения процедуры отстранения водителя от управления¹, то освидетельствование на состояние алкогольного опьянения или направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения не могут быть реализованы без процессуального оформления отстранения водителя от управления транспортным средством.

§ 9. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения

Установленный ныне порядок *освидетельствования на состояние алкогольного опьянения*, направления на *медицинское освидетельствование на состояние опьянения* введен с 1 июля 2008 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Этот порядок во многом возвращает нас к тому, что было до вступления в силу КоАП РФ в 2002 г.

Ранее действовавший КоАП РСФСР не предусматривал обязательного медицинского освидетельствования водителей на состояние опьянения. Водители, управляющие транспортными средствами, в отношении которых имелись достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, освидетельствовались сотрудниками милиции с помощью индикаторных трубок «Контроль трезвости» или других специальных технических средств. К работе с индикаторными трубками «Контроль трезвости» допускались работники ГИБДД и участковые инспекторы милиции сельской местности. Если водитель не был согласен с результатами такого освидетельствования, то он направлялся на освидетельствование в медицинское учреждение.

Врачом заполнялся акт освидетельствования для установления состояния алкогольного опьянения. В акте отражались

¹ Как будет показано ниже, согласно КоАП РФ транспортное средство задерживается без отстранения водителя от управления в случаях: нарушения правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшего создание препятствий для движения других транспортных средств, остановки или стоянки транспортного средства в тоннеле (ч. 4 ст. 12.19); неисполнения водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26); нарушения правил перевозки крупногабаритных, тяжеловесных, опасных грузов (ч. 1, 3 ст. 12.21¹).

исчерпывающие данные о внешнем виде обследуемого, поведении, нарушении сознания, ориентировки, памяти и речи, координации движений, состоянии неврологической и соматической сферы, наличии запаха алкоголя в выдыхаемом воздухе. В обязательном порядке также отмечались результаты лабораторных исследований. При несогласии освидетельствованного лица с результатами освидетельствования производилось повторное освидетельствование другим врачом.

При принятии КоАП РФ был установлен новый порядок, в соответствии с которым факт опьянения водителей транспортных средств должен был устанавливаться только медицинским освидетельствованием на состояние опьянения, что, как тогда казалось, являлось шагом вперед в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, обеспечении прав участников дорожного движения. Однако, к великому сожалению, на дорогах большинства регионов России не удалось реализовать это нововведение.

Во-первых, организации здравоохранения нередко находятся достаточно далеко от места отстранения водителя от управления транспортным средством (во многих субъектах РФ до 100 км и более от места на дороге, где инспектором дорожно-патрульной службы ГИБДД принято решение о направлении водителя на освидетельствование, нет даже медпунктов, тем более имеющих лабораторное оборудование, необходимое для проведения химико-токсикологического исследования человека), в регионах катастрофически не хватает специально оборудованных для этой цели передвижных пунктов. На территориях, обслуживаемых тем или иным подразделением ГИБДД, зачастую вообще отсутствуют медицинские учреждения, имеющие право проводить освидетельствование на состояние опьянения. Ввиду особенностей организации работы медицинских учреждений в отдельных регионах невозможно оформление результатов медицинского освидетельствования в ночное время.

Во-вторых, в стране ощущается недостаток врачей и фельдшеров, имеющих соответствующую специальную подготовку. Кроме того, учреждениям здравоохранения, специально оборудованным передвижным пунктам, врачам, проводящим освидетельствование, нередко не хватает комплектов одноразовых инструментов, расходных материалов и др. В медицинских учреждениях зачастую нет современных технических средств индикации и измерения, внесенных в Государственный реестр средств измерения и разрешенных для проведения медицин-

ского освидетельствования на состояние опьянения (тем более технических средств, способных с достаточной точностью определять концентрацию алкоголя в организме человека). Не случайно, что массовым явлением стало применение врачами при освидетельствовании водителей тех же индикаторных трубок «Контроль трезвости», которые ранее использовались сотрудниками милиции и которые явно не отвечают указанным выше требованиям, предъявляемым к техническим средствам. Безусловно, медицинским освидетельствованием это назвать нельзя.

В-третьих, как показала практика, нередко медицинские учреждения вообще не хотят получать лицензии на осуществление освидетельствования на состояние опьянения (а данная деятельность может осуществляться только в организациях здравоохранения, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности с указанием соответствующих работ). Прежде всего потому, что это увеличивает и так не малый объем их работы. Кроме того, сотрудники медицинских учреждений не хотят портить отношения с местным населением, которое должно проходить у них освидетельствование.

В связи с этим в ряде регионов страны освидетельствование водителей на состояние опьянения в 2002—2007 гг. осуществлялось с нарушениями требований КоАП РФ, причем в большинстве случаев проводилось не врачами, а самими сотрудниками дорожно-патрульной службы ГИБДД. В любой ситуации удаленность медицинских учреждений приводило к большим временным затратам, необходимым для доставления водителя на медицинское освидетельствование, что в свою очередь с учетом ограниченного количества сотрудников дорожно-патрульной службы ГИБДД на конкретной территории обуславливало ослабление надзора за дорожным движением, пропуск сотрудниками дорожно-патрульной службы многих других нарушителей, в частности других водителей, находящихся в состоянии опьянения. Не случайно, что административные наказания за управление транспортными средствами в состоянии опьянения составляли в эти годы не более 4% всех административных наказаний, назначенных водителям, при доле дорожно-транспортных происшествий, совершенных нетрезвыми водителями, в общем объеме происшествий до 14—17%.

Необходимость повышения эффективности надзора за дорожным движением, в том числе в целях выявления нетрезвых водителей, соблюдения законности в этой сфере потребовала

усовершенствовать правовую основу деятельности ГИБДД, расширить ее полномочия в части освидетельствования лиц, управляющих транспортным средством, на состояние опьянения.

Учитывая это, законодатель внес изменения в ст. 27.12 КоАП РФ, отменив необходимость обязательного медицинского освидетельствования водителей на состояние алкогольного опьянения. В соответствии с ч. 1¹ ст. 27.12 КоАП РФ лицо, управляющее транспортным средством, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. Такое освидетельствование, согласно последней редакции ч. 2 этой статьи осуществляется должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства, в частности сотрудникам ГИБДД. Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения прилагается к протоколу об отстранении от управления транспортным средством. Копия акта вручается лицу, подвергнутому освидетельствованию.

Лишь при отказе лица от прохождения немедицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии лица с результатами такого освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения это лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование. Акт медицинского освидетельствования прилагается к протоколу о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Копия акта вручается лицу, подвергнутому медицинскому освидетельствованию.

Порядок освидетельствования водителей на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, а также направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения и медицинского освидетельствования определяется Правительством РФ¹.

Таким образом, мы возвратились к практике освидетельствования водителей на состояние опьянения непосредственно сотрудниками, осуществляющими контроль и надзор за безо-

¹ См. постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475.

пасностью движения. Конечно, они должны применять не примитивные приборы индикаторного типа — трубки «Контроль трезвости», а современные измерительные приборы, позволяющие осуществлять количественное определение алкоголя в выдыхаемом воздухе. Для этого могут использоваться только те технические средства, которые внесены в Государственный реестр средств измерения и поверены в установленном порядке. Еще раз подчеркнем, что при несогласии водителя с результатами освидетельствования с использованием таких приборов он будет иметь возможность пройти повторное, теперь уже медицинское освидетельствование.

Заметим, что право проводить анализ пробы выдыхаемого водителем воздуха на содержание этанола с помощью соответствующих приборов предоставлено дорожной полиции многих стран. В Австрии, Дании, Нидерландах, Польше, Швеции полицейские это делают всегда, когда сочтут нужным, независимо от того, подозревается водитель, управляющий транспортным средством, в употреблении алкоголя или нет. В Бельгии, Великобритании, Италии, Чехии, Швейцарии такая проверка осуществляется только при подозрении на управление транспортным средством в состоянии опьянения и в случае ДТП. В Великобритании и Испании полиция может проверить водителей с помощью алкометров и при остановке за иное нарушение правил дорожного движения. Как правило, показания приборов имеют значение доказательств по делу (в Австрии, Великобритании, Италии, Нидерландах, Польше, Финляндии, Франции, Швеции и др.), естественно, при условии технической исправности приборов, их периодической метрологической поверке, а также наличии у производящих анализы полицейских соответствующих знаний и навыков.

Предоставление сотрудникам ГИБДД и других органов, осуществляющих контроль и надзор за безопасностью движения, права освидетельствовать водителей на состояние алкогольного опьянения, оснащение их современными измерительными приборами, позволяющими осуществлять количественное определение алкоголя в выдыхаемом воздухе, важно и по другой причине. В соответствии с международными договоренностями, зафиксированными в Европейском соглашении, дополняющем Конвенцию о дорожном движении, участником которой является и Россия, в национальном законодательстве должен быть предусмотрен допустимый законом

уровень содержания алкоголя в крови, а в соответствующих случаях — в выдыхаемом воздухе, превышение которого является несовместимым с управлением транспортным средством. Массовое использование измерительных приборов, позволяющих определять концентрацию алкоголя в выдыхаемом водителем воздухе, в принципе даст возможность реализовать в России данную международную норму, под которой подписалась и наша страна.

Выполняя международные договоренности России, законодатель дополнил ст. 27.12 КоАП РФ примечанием, в котором определил, что понимается в статье под состоянием опьянения. Согласно этому примечанию под состоянием опьянения следует понимать наличие абсолютного этилового спирта в концентрации 0,3 и более грамма на один литр крови (0,3 промилле и более) или 0,15 и более миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха, наличие наркотических средств или психотропных веществ в организме человека, а равно совокупность нарушений физических или психических функций человека вследствие употребления вызывающих опьянение веществ.

§ 10. Задержание транспортного средства

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает в ряде случаев необходимость *задержания транспортного средства*.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ задержание судна осуществляется в случаях управления им лицом, находящимся в состоянии опьянения, или уклонения лица, управляющего судном, от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Задержание автотранспортных средств осуществляется в случаях:

управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им;

управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе регистрационных документов на транспортное средство;

управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца;

управления транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством или лишенным этого права;

управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения¹;

невыполнения водителем законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

управления транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством в составе поезда;

нарушения правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшего создание препятствий для движения других транспортных средств, остановки или стоянки транспортного средства в тоннеле;

перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов без специального разрешения и специального пропуска или с отклонением от указанного в специальном разрешении маршрута;

перевозки тяжеловесных грузов с превышением разрешенных максимальной массы или нагрузки на ось, более чем на 15 процентов;

перевозки опасных грузов водителем, не имеющим свидетельства о подготовке водителей транспортных средств, перевозящих опасные грузы, свидетельства о допуске транспортного средства к перевозке опасных грузов, специального разрешения, согласованного маршрута перевозки или аварийной карточки системы информации об опасности, предусмотренных правилами перевозки опасных грузов; перевозки опасных грузов на транспортном средстве, конструкция которого не соответствует требованиям правил перевозки опасных грузов или на котором отсутствуют элементы системы информации об опасности либо оборудование или средства, применяемые для ликвидации последствий происшествия при перевозке опасных грузов; несоблюдения условий перевозки опасных грузов, предусмотренных правилами перевозки опасных грузов.

¹ При этом под опьянением понимается как алкогольное, наркотическое или иное опьянение, так и нарушение физических и психических функций водителя, вызванное потреблением им психотропных и других одурманивающих веществ. Кроме того, не важно, какие алкогольные напитки, спиртосодержащую пищевую продукцию, наркотические средства или психотропные вещества употреблял водитель.

Транспортное средство, управляемое водителем, не имеющим права управления, задерживается как в случаях, когда водитель вообще не имеет права на управление транспортными средствами, так и в случаях, когда водительское удостоверение не позволяет водителю управлять транспортным средством данной категории.

В ч. 1. ст. 27.13 КоАП РФ определяется, что понимается под задержанием транспортного средства. Задержание транспортного средства включает его перемещение с помощью другого транспортного средства и помещение в специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания.

При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку задержание осуществляется путем прекращения движения с помощью блокирующих устройств. Это может быть лишь в случаях:

перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов без специального разрешения и специального пропуска или с отклонением от указанного в специальном разрешении маршрута;

перевозки тяжеловесных грузов с превышением разрешенных максимальной массы или нагрузки на ось более чем на 15%;

перевозки опасных грузов водителем, не имеющим свидетельства о подготовке водителей транспортных средств, перевозящих опасные грузы, свидетельства о допуске транспортного средства к перевозке опасных грузов, специального разрешения, согласованного маршрута перевозки или аварийной карточки системы информации об опасности, предусмотренных правилами перевозки опасных грузов; перевозки опасных грузов на транспортном средстве, конструкция которого не соответствует требованиям правил перевозки опасных грузов или на котором отсутствуют элементы системы информации об опасности либо оборудование или средства, применяемые для ликвидации последствий происшествия при перевозке опасных грузов; несоблюдения условий перевозки опасных грузов, предусмотренных правилами перевозки опасных грузов.

Когда подлежащее задержанию транспортное средство создает препятствие для движения других транспортных средств или пешеходов, но по своим техническим характеристикам не может быть помещено на специализированную стоянку, оно

может быть перемещено в близлежащее место, где не будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, с последующей блокировкой. Такое перемещение возможно в том числе путем управления задержанным транспортным средством:

его водителем;

должностным лицом, уполномоченным составлять протокол о соответствующем административном правонарушении, в частности, сотрудником ГИБДД;

должностными лицами военной автомобильной инспекции (в отношении транспортного средства Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти).

Плата за перемещение транспортного средства, за первые сутки его хранения на специализированной стоянке и за блокировку не взимается.

Задержание транспортного средства осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях. Так, суда могут быть задержаны должностными лицами органов внутренних дел (милиции), органов морского транспорта, органов внутреннего водного транспорта, органов государственной инспекции по маломерным судам; автотранспортные средства — должностными лицами органов внутренних дел (милиции), в том числе ГИБДД. Задержание транспортного средства Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти может быть осуществлено также должностными лицами военной автомобильной инспекции.

Задержание транспортного средства, возврат транспортного средства, оплата расходов за хранение осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ¹.

¹ В настоящее время действует постановление Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации».

О задержании транспортного средства делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол. К сожалению, законодатель не говорит, имеет ли право лицо, во владении которого находится транспортное средство, требовать составления самостоятельного протокола о его задержании. Копия протокола о задержании транспортного средства вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Присутствие понятых при составлении протокола о задержании транспортного средства законом не предусмотрено. Однако протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых. В отсутствие водителя невозможно составить протокол об административном правонарушении, поэтому составление самостоятельного протокола о задержании транспортного средства в этом случае обязательно.

Не совсем понятна логика законодателя. Как уже говорилось выше, об отстранении водителя от управления транспортным средством в обязательном порядке составляется самостоятельный протокол. Внесение записей об отстранении от управления транспортным средством ни в протокол об административном правонарушении, ни в иные имеющиеся по делу протоколы не допускается. Кроме того, отстранение от управления осуществляется в присутствии двух понятых. Между тем, отстранение водителя от управления — это всегда лишь первый этап процесса реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Дополнительно к протоколу об отстранении от управления транспортным средством обязательно составляется либо акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, либо протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (и, конечно, акт соответствующего медицинского освидетельствования), либо протокол о задержании транспортного средства (или делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении). А к процессуальному оформлению задержания транспортного средства, которое является достаточно серьезной мерой обеспечения производства по делу, к сожалению, закон подходит не строго.

§ 11. Запрещение эксплуатации транспортного средства

В КоАП РФ установлена новая по сравнению с КоАП РСФСР процессуальная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — *запрещение эксплуатации транспортного средства*. При запрещении эксплуатации транспортного средства с него подлежат снятию государственные регистрационные знаки до устранения причины запрещения эксплуатации.

Запрещение эксплуатации транспортного средства, согласно ч. 2 ст. 27.13 КоАП РФ, осуществляется в случаях:

эксплуатации механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума;

нарушения правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин;

управления транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра;

нарушения правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов; незаконного нанесения специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб;

управления транспортными средствами при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена (предусмотренных ч. 2—6 ст. 12.5 КоАП РФ);

неисполнения владельцем транспортного средства установленной обязанности по страхованию своей гражданской ответственности; управления транспортным средством, если такое обязательное страхование заведомо отсутствует.

При этом разрешается движение транспортного средства к месту устранения причины запрещения его эксплуатации, но не более чем в течение одних суток с момента запрещения эксплуатации транспортного средства¹.

Как видно, запрещение эксплуатации транспортных средств производится в том числе в случаях совершения нарушений,

¹ Однако такая возможность не допускается при нарушении правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин, а также при управлении транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда).

предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, т. е. при управлении транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством в составе поезда, что вызывает недоумение.

Дело в следующем. Во-первых, как указывалось выше, в соответствии с ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ в подобных случаях транспортное средство задерживается, а это не идентично запрещению его эксплуатации.

Во-вторых, термин «запрещение эксплуатации транспортных средств» имеет в законодательстве вполне определенное значение. Так, согласно Федеральному закону «О безопасности дорожного движения» запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, перечень которых определяется Правительством РФ. При этом Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностями должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденными постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090, установлен Перечень неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств. Этот Перечень весьма велик и ни в коем случае не сводится к неисправностям лишь тормозной системы, рулевого управления или сцепного устройства. При наличии любой из неисправностей, определенных этим Перечнем, в соответствии с Законом РФ «О милиции» (п. 23 ст. 11) сотрудники милиции имеют право запрещать эксплуатацию транспортных средств.

Управление транспортными средствами, имеющими неисправности, с которыми запрещена их эксплуатация (за исключением неисправностей тормозной системы, рулевого управления и сцепного устройства), является правонарушением, предусмотренным ч. 1 ст. 12.5 КоАП РФ. В связи с этим складывается впечатление, что, определяя в ч. 2 ст. 27.13 Кодекса правонарушения, при совершении которых запрещается эксплуатация транспортного средства, законодатель просто механически перепутал ч. 1 ст. 12.5 и ч. 2 ст. 12.5.

Представляется, что запрещение эксплуатации транспортных средств должно осуществляться при совершении нарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 12.5 КоАП РФ. Это противоречие при доработке Кодекса должно быть устранено.

Запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, совершение которых послужило основанием для осуществления этой меры. Запрещение эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин производят должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, автотранспортных средств — должностные лица органов внутренних дел (милиции), в том числе ГИБДД. Задержание транспортного средства Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти может быть осуществлено также должностными лицами военной автомобильной инспекции.

Запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ¹.

О запрещении эксплуатации транспортного средства делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол. Копия протокола о запрещении эксплуатации транспортного средства вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Присутствие понятых при составлении протокола о запрещении эксплуатации транспортного средства законом не предусмотрено. Законодатель не указывает, вправе ли лицо, во владении которого находится транспортное средство, требовать составления самостоятельного протокола о запрещении его эксплуатации.

§ 12. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением ли-

¹ Как уже отмечалось выше, в настоящее время действует постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации».

цу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими. Однако товары, транспортные средства и вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

При необходимости товары, транспортные средства, иные вещи, на которые наложен арест, упаковываются и опечатываются. В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств, вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежит ответственности.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами, которые вправе производить административное задержание физического лица, а также указанными в ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, иных государственных органов. Арест осуществляется в присутствии владельца вещей и двух понятых. Однако в случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца. При необходимости процедура ареста фиксируется с помощью фото- и киносъемки, видеозаписи, иными установленными способами фиксации вещественных доказательств.

Допустимость ареста товаров, транспортных средств и иных вещей по решению должностных лиц органов исполнительной власти в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определена в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П. В нем прямо указывается, что до вынесения судебного решения административные органы и должностные лица, реализующие полномочия по осуществлению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, вправе налагать арест на имущество, поскольку подобная мера не связана с лишением имущества. Дело в том, что товары, транспортные средства и иные вещи, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, изымаются на время, до принятия по данному делу решения.

После рассмотрения этого дела в зависимости от назначенного наказания орудия совершения и предметы административного правонарушения либо конфискуются, либо реализуются (при возмездном изъятии), либо изымаются из оборота и подлежат передаче в соответствующие организации (или уничтожению), либо возвращаются законному владельцу, а при его неустановлении передаются в собственность государства. В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены вопросы о вещах, на которые наложен арест.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. Фиксация соответствующих сведений в других составленных протоколах, в том числе в протоколе об административном правонарушении, не допускается. В протоколе об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест.

В протоколе должны быть подробно описаны вещи, на которые наложен арест, указаны их идентификационные признаки, позволяющие выделить эти вещи из числа им подобных и обуславливающие их доказательственное значение (сведения о материале, форме, размере, цвете вещи и т. д.), а также сделана запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

Копия протокола об аресте товаров, транспортных средств, иных вещей вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю.

§ 13. Привод

Если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины лица, в отношении которого ведется производство по этому

делу, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетеля, а их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, применяется *привод* указанных физических лиц либо законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Привод осуществляется на основании определения о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела. Такое определение вправе вынести судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении.

Привод исполняется органом внутренних дел (милицией) в порядке, установленном МВД России. Сотрудник милиции, выделенный для исполнения привода, на основании имеющихся в определении сведений (фамилия, имя, отчество, год рождения и место проживания) обязан достоверно установить лицо, в отношении которого оно вынесено. По установлении лица, подлежащего приводу, исполнитель объявляет ему определение о приводе под расписку. Отказ от подписи с указанием мотивов отмечается в определении и заверяется исполнителем привода.

При ссылке лица, подлежащего приводу, на болезнь, лишаящую его возможности следовать к месту вызова, такое заболевание должно быть удостоверено в установленном порядке врачом. О болезни, а также иных обстоятельствах, фактически препятствующих исполнению привода, немедленно извещается судья, орган, должностное лицо, вынесшие определение о приводе.

При отсутствии у лица, подлежащего приводу, уважительной причины неявки ему объявляются сроки прибытия к месту вызова, разъясняются порядок и правила возмещения расходов, а также последствия уклонения от явки. Если лицо, подлежащее приводу, выразило желание добровольно следовать к месту вызова, у него берется письменное обязательство о явке к назначенному сроку, которое начальник органа внутренних дел (милиции) немедленно направляет судье, органу, должностному лицу, вынесшим определение о приводе.

В случае отказа от добровольной явки лицо, подлежащее приводу, доставляется к месту вызова принудительно путем сопровождения его сотрудником милиции. Применение оружия, наручников и связывание при этом категорически запрещаются.

ся. Лица, исполняющие привод, обязаны быть внимательными и вежливыми, не допускать действий, унижающих честь и достоинство доставляемого, по возможности удовлетворять его законные требования и просьбы.

Привод не может производиться в ночное время, кроме случаев, не терпящих отлагательства. Привод несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего 16 лет, осуществляется с уведомлением его родителей либо иных законных представителей. Привод несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, также, как правило, производится с уведомлением названных лиц. В целях обеспечения исполнения привода или устранения причин, препятствующих явке по вызову, орган внутренних дел (милиции) в необходимых случаях обращается за содействием к администрации предприятия, организации, учреждения по месту работы либо учебы лица, подлежащего приводу.

§ 14. Временный запрет деятельности

Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Временный запрет деятельности может применяться, во-первых, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, во-вторых, только в исключительных случаях, если невозможно предотвращение другими способами перечисленных ниже обстоятельств:

- непосредственная угроза жизни или здоровью людей;
- возникновение эпидемии, эпизоотии;
- заражение (засорение) подкарантинных объектов карантинными объектами;
- наступление радиационной аварии или техногенной катастрофы;
- причинение существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

К обстоятельствам, допускающим применение временного запрета деятельности, относится также необходимость устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах).

При нарушении законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется. Приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, производится в соответствии с законодательством РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Срок временного запрета деятельности не должен превышать пяти суток. Этот срок исчисляется с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по де-

лу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица.

Отражение данных сведений в иных протоколах, как это предусмотрено законодателем для некоторых других мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не допускается.

Протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае, если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись.

Копия протокола о временном запрете деятельности вручается под расписку лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законному представителю юридического лица.

Глава 26

Стадии производства по делам об административных правонарушениях

§ 1. Возбуждение дела об административном правонарушении

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

поступление из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалов, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения в средствах массовой информации, содержащие дан-

ные, указывающие на наличие события административного правонарушения¹;

фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица (в случаях фиксации административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами).

Поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, связанных с: фиктивным или преднамеренным банкротством (ст. 14.12 КоАП РФ); неправомерными действиями при банкротстве (ст. 14.13 КоАП РФ); осуществлением дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом (ст. 14.23 КоАП РФ), помимо обнаружения должностными лицами или поступления данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, являются: сообщения и заявления собственника имущества унитарного предприятия; сообщения и заявления органов управления юридического лица, арбитражного управляющего; собрания (комитета) кредиторов (при рассмотрении дела о банкротстве).

Указанные материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. При этом дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из перечисленных выше поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события адми-

¹ За исключением административных правонарушений, согласно КоАП РФ связанных с: нарушением законодательства о труде и об охране труда должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27); фиктивным или преднамеренным банкротством (ст. 14.12); неправомерными действиями при банкротстве (ст. 14.13).

нистративного правонарушения. В случае если должностное лицо отказало в возбуждении дела, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;

составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;

оформления предупреждения или с момента наложения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если в соответствии с ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении не составляется;

вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае выявления административного правонарушения в области дорожного движения, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи (что предусмотрено ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ).

В случае совершения административного правонарушения, связанного с нарушением водителем Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшего причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ), а также Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя), повлекшего по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ), составляется *протокол осмотра места совершения административного правонарушения*.

Протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется немедленно после выявления со-

вершения административного правонарушения. При этом осмотр места совершения административного правонарушения осуществляется лицами, уполномоченными составлять протокол о соответствующем административном правонарушении (сотрудниками милиции, в том числе ГИБДД) в присутствии двух понятых.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения указываются дата и место его составления; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; сведения о лице, непосредственно управлявшем транспортным средством в момент совершения административного правонарушения; о типе, марке, модели, государственном регистрационном знаке транспортного средства; фамилии, имени, отчества, адреса места жительства понятых, свидетелей и потерпевших (если имеются свидетели и потерпевшие); место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное правонарушение; иные сведения, необходимые для разрешения дела.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения описываются:

действия должностных лиц, составивших протокол, в том порядке, в каком они производились;

состояние и качество дорожного полотна, наличие или отсутствие дорожной разметки, степень освещенности участка дороги, на котором совершено административное правонарушение;

тип перекрестка (регулируемый или нерегулируемый), на котором совершено административное правонарушение, исправность или неисправность светофора, наличие или отсутствие знаков приоритета;

другие существенные для данного дела обстоятельства.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения излагаются также заявления лиц, участвовавших в производстве осмотра.

При составлении протокола осмотра места совершения административного правонарушения лицам, участвующим в осмотре места совершения административного правонарушения, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения делается запись о применении фото- и кино-

съемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при производстве осмотра с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол подписывается составившим его должностным лицом, а также лицами, участвовавшими в производстве осмотра. Копии протокола вручаются лицам, непосредственно управлявшим транспортными средствами в момент совершения административного правонарушения.

О совершении административного правонарушения составляется *протокол об административном правонарушении* (за исключением случаев возбуждения дела прокурором¹, а также предусмотренных ст. 28.6 КоАП РФ и рассмотренных ниже случаев назначения административного наказания без составления протокола).

В протоколе об административном правонарушении указываются: дата и место его составления; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если они имеются; место, время совершения и событие административного правонарушения; статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение; объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело; иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, о чем делается запись в протоколе. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Эти лица вправе

¹ Прокурор вместо составления протокола об административном правонарушении выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором.

представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к нему.

В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, а также при их неявке для составления протокола в нем делается соответствующая запись. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются, прежде всего, должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела о данных административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 данного Кодекса. Помимо этого, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иные лица (ч. 2—6 ст. 28.3 КоАП РФ). Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами РФ.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления административного правонарушения. Однако в случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного

правонарушения. В случае проведения административного расследования протокол составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные КоАП РФ для административного расследования.

Согласно ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ осуществляется беспротокольная форма возбуждения дела об административных правонарушениях. Так, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения оформляется предупреждение либо налагается административный штраф в порядке, предусмотренном ст. 32.3 КоАП РФ, взимаемый в порядке, предусмотренном ст. 32.2 этого Кодекса. Однако, если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, то протокол об административном правонарушении составляется (ч. 2 ст. 28.6 КоАП РФ).

Заметим, что при назначении же административного наказания юридическому лицу составление протокола об административном правонарушении обязательно вне зависимости от вида наказания и размера штрафа.

Согласно ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ в случае выявления административного правонарушения в области дорожного движения и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении тоже не составляется. При этом постановление по делу выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется как и любое постановление по делу об административном правонарушении (в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ). Копии постановления по делу и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном

правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

В соответствии с ч. 1^а ст. 28.6 этого Кодекса в случае совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 3 ст. 17.14 КоАП РФ («Нарушение законодательства об исполнительном производстве») и ст. 17.15 КоАП РФ («Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера»), протокол об административном правонарушении также не составляется. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, назначение и исполнение административного наказания осуществляются в порядке, предусмотренном КоАП РФ, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

В процессе производства по делам об административных правонарушениях в ряде случаев проводится так называемое *административное расследование* (ст. 28.7 КоАП РФ). Это происходит тогда, когда после выявления определенных административных правонарушений осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. К таким правонарушениям относятся административные правонарушения в области: антимонопольного законодательства; патентного законодательства; законодательства о естественных монополиях; законодательства о рекламе; законодательства о выборах и референдумах; законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования; законодательства о защите прав потребителей; законодательства об авторском праве и смежных правах; законодательства о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров; налогов и сборов; таможенного дела; экспортного контроля; государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги); охраны окружающей среды; производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; пожарной безопасности; дорожного движения и на транспорте; несостоятельности (банкротства); размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным состав-

лять протокол об административном правонарушении, либо прокурором немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Такое решение оформляется должностным лицом в виде определения, а прокурором — в виде постановления.

В *определении о возбуждении дела об административном правонарушении* указываются: дата и место составления определения; должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение; повод для возбуждения дела об административном правонарушении; данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; статья КоАП РФ либо закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение.

При вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в определении. Копия определения о возбуждении дела об административном правонарушении в течение суток вручается под расписку либо высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Срок проведения административного расследования не может превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца. Однако по делам о нарушении таможенных правил, а также Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, срок проведения административного расследования может быть продлен начальником вышестоящего органа на срок до шести месяцев.

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

Протокол или постановление прокурора об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола или вынесения постановления об административном правонарушении. Протокол или постановление прокурора об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение за пределы Российской Федерации, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления или вынесения. В случае если применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности, протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, а также протокол о временном запрете деятельности передаются на рассмотрение судье немедленно после их составления.

Если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также неполно или неправильно, эти недостатки протокола (как и других материалов дела об административном правонарушении) устраняются в срок не более трех суток со дня поступления протокола (материалов дела) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями вновь передаются судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело, в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключających производство по делу об административном правонарушении, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят *постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении*.

§ 2. Рассмотрение дела об административном правонарушении

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

относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела;

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

правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;

имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;

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

имеются ли ходатайства и отводы.

Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которого передано дело об административном правонарушении, не может рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

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

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

При наличии указанных обстоятельств судья, член коллегиального органа, должностное лицо заявляет *самоотвод*. Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

При наличии данных обстоятельств лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить отвод судьей, члену коллегиального органа, должностному лицу. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, выносится *определение* об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости также выносится определение о:

назначении времени и места рассмотрения дела; вызове участников производства по делу; истребовании необходимых дополнительных материалов по делу; назначении экспертизы; отложении рассмотрения дела; возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол; передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности.

В случае, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении; законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, а их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающее дело, выносят определение о приводе указанных лиц.

При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении выносятся постановления о прекращении производства по делу.

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

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 6.10, 20.22 КоАП РФ, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

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

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочным рассматривать дело, протокола

об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо выносит мотивированное *определение*.

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

Дела об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о проведении выборов и референдума (ст. 5.1—5.25, 5.45—5.52, 5.56 КоАП РФ), рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено судьей не позднее пяти суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков; эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

При рассмотрении дела об административном правонарушении: объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности; устанавливается факт явки физического лица или законного представителя физического лица¹, или законного представителя юридического лица, в отноше-

¹ За исключением случаев выявления административного правонарушения в области дорожного движения, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

нии которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела; проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя; выясняется, извещены ли участники производства по делу, устанавливаются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела; лицам, участвующим в рассмотрении дела, разъясняются их права и обязанности; рассматриваются заявленные отводы и ходатайства; выносятся определение об отложении рассмотрения дела¹; выносятся определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела; выносятся определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

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

При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется *протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении*. В протоколе о рассмотрении дела указываются: дата и место рассмотрения дела; наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело; событие рассматриваемого административного правонарушения; сведения о явке лиц, участвующих в рассмотрении дела, об извещении отсутствующих лиц в установленном порядке; отводы, ходатайства и результаты их рассмотрения; объяснения, показания, пояснения и заклю-

¹ Это делается в случаях: 1) поступления заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу; 2) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; 3) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы.

чения соответствующих лиц, участвующих в рассмотрении дела; документы, исследованные при рассмотрении дела. Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении подписывается председательствующим в заседании коллегиального органа и секретарем заседания коллегиального органа.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

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

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть указаны:

должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление; их адрес;

дата и место рассмотрения дела;

сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;

обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;

статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;

мотивированное решение по делу;

срок и порядок обжалования постановления;

информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа (в случае наложения штрафа).

Если при решении вопроса о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение одновременно решается вопрос о возмещении имущественного ущерба, то в постановлении по делу об административном правонарушении указываются размер ущерба, подлежащего возмещению, сроки и порядок его возмещения. В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены также вопросы об изъятых вещах и документах, о вещах, на которые наложен арест, если в отношении их не применено административное наказание в виде конфискации или возмездного изъятия.

При назначении судьей административного наказания в виде административного приостановления деятельности решается

вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения исполнения данного административного наказания.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании. Постановление подписывается судьей, председательствующим в заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим постановление.

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

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено определение:

1) о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ;

2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

В определении по делу об административном правонарушении указываются: должность, фамилия, инициалы судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших определение; дата и место рассмотрения заявления, ходатайства, материалов дела; сведения о лице, которое подало заявление, ходатайство либо в отношении которого рассмотрены материалы дела; содержание заявления, ходатайства; обстоятельства, установленные при рассмотрении заявления, ходатайства, материалов дела; решение, принятое по результатам рассмотрения заявления, ходатайства, материалов дела.

Определение по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа,

присутствующих на заседании. Определение по делу об административном правонарушении подписывается судьей, председательствующим в заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим определение.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению данных причин и условий. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть это представление в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

§ 3. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях

Постановление по делу может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, их законными представителями, законным представителем юридического лица, защитником и представителем. Подается жалоба на постановление по делу:

- 1) вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом или судебным приставом-исполнителем — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа или судебного пристава-исполнителя;
- 3) вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела. В случае если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, ее рассматривает суд;
- 4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

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, вышестоящему должностному лицу. Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста либо административного выдворения подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы. Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности также подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

В случае если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности в течение трех суток. Жалоба на постановление по делу государственной пошлиной не облагается.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. Жалоба считается поданной вовремя, если она сдана до истечения этого срока, что может подтверждаться почтовой квитанцией, почтовым конвертом со штемпелем, данными регистрационных журналов, расписками лиц, принявших и зарегистрировавших жалобы, и другими убедительными и достоверными данными. В случае пропуска этого срока он по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдуме, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо: выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу; разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым

при рассмотрении жалобы; направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в 10-дневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдуме, подлежат рассмотрению в пятидневный срок со дня их поступления со всеми материалами в суд, правомочный рассматривать жалобы. Жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении подлежит рассмотрению в течение одних суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест либо подлежит административному выдворению. Жалоба на постановление о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит рассмотрению в пятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в вышестоящий суд, уполномоченный рассматривать соответствующую жалобу.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судьей либо должностным лицом единолично.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении: объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба; устанавливается явка физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц; проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя; выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения жалобы; разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы; разрешаются заявленные отводы и ходатайства; оглашается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении; проверяются на основа-

нии имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления; в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из пяти возможных решений.

1. *Об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения.*

2. *Об изменении постановления.* При этом не может быть усилено административное наказание или иным образом ухудшено положение лица, в отношении которого вынесено постановление.

3. *Об отмене постановления и о прекращении производства по делу.* Такое решение может быть принято в случае: а) малозначительности совершенного правонарушения и возможности в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ освобождения от административной ответственности; б) наличия обстоятельств, исключающих согласно ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении; в) недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление.

4. *Об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело.* Такое решение принимается: а) в случае существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело; б) в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания.

5. *Об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности* (если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом).

В решении по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должны быть указаны: должность, фамилия, имя, отчество судьи или должностного лица, рассматривавшего жалобу и вынесшего по ней решение; дата и место рассмотрения жалобы; сведения о лице, подавшем жалобу; обстоятельства, установленные при рассмотрении жалобы; мотивированное решение

по жалобе; срок и порядок подачи последующих жалоб на это решение.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи или должностного лица.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему (в случае подачи им жалобы) либо прокурору по его просьбе.

Решение по жалобе на постановление об административном аресте либо административном выдворении доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, и решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд.

Подача жалобы на постановление приостанавливает вступление постановления в силу.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов также могут быть опротестованы прокурором. В этом случае право принесения протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям.

Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместители, Председатель Верховного Суда РФ и его заместители. Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены также в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ.

§ 4. Общие положения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении (если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано);

после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе или протесту (если указанное решение не было обжаловано или опротестовано), за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе или протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. Постановление подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесших это постановление. В случае рассмотрения жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении и (или) на последующее решение по жалобе (протесту) вступившее в законную силу постановление направляется судье, в орган, должностному лицу,

уполномоченным обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу.

Если постановление по делу об административном правонарушении не было обжаловано или опротестовано в установленные сроки, оно направляется в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы (протеста) — со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение. Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченными на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ.

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении трех видов административного наказания невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут *отсрочить* исполнение постановления на срок до одного месяца. Такими видами административного наказания являются: административный арест; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный штраф.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть также *рассрочена* судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, *приостанавливают* исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится *определение*, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение. Принесение протеста на постановление об административном аресте или административном приостановлении деятельности не приостанавливает исполнение этого постановления.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, *прекращают* исполнение постановления в случае:

издания акта амнистии (если такой акт устраняет применение административного наказания);

отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;

истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных КоАП РФ;

отмены постановления;

вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление о назначении административного наказания, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующей проблемы рассматриваются вопросы о: 1) разъяснении способа и порядка исполнения постановления; 2) отсрочке исполнения постановления; 3) рассрочке уплаты административного штрафа; 4) приостановлении исполнения постановления; 5) прекращении исполнения постановления; 6) взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей.

Лица, заинтересованные в разрешении этих вопросов, извещаются о месте и времени их рассмотрения. При этом неявка заинтересованных лиц без уважительных причин не является препятствием для разрешения данных вопросов.

Решение по вопросам о разъяснении способа и порядка исполнения, об отсрочке, рассрочке, приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей выносится в виде *определения*. Копия определения вручается под расписку физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему. В случае отсутствия этих лиц копии определения высылаются им в течение трех дней со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись в деле.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде *постановления*.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение одного года со дня его вступления в законную силу. Течение указанного срока давности в один год прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения лица, уклоняющегося от исполнения постановления, либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание.

В случае отсрочки или приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления. В случае рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности продлевается на срок рассрочки.

§ 5. Исполнение постановления о назначении административного штрафа

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления *постановления о наложении административного штрафа* в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки. Сумма административного штрафа вносится или перечисляется лицом, привлеченным к административной ответственности, в банк или иную кредитную организацию.

Если у несовершеннолетнего лица нет самостоятельного заработка, административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении 30 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судеб-

ному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, его учреждения, структурного подразделения или территориального органа, а также иного государственного органа, уполномоченного осуществлять производство по делам об административных правонарушениях (за исключением судебного пристава-исполнителя), составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Копия этого протокола направляется судье в течение трех дней со дня его составления.

Однако, как показывает практика, эффективность подобного механизма принудительного исполнения административных наказаний в виде штрафа достаточно низкая. Должностные лица государственных органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, перегружены работой и особо не заинтересованы в исполнении постановлений о назначенных административных штрафах. В ряде случаев они даже в нарушение положений ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ ограничиваются лишь направлением материалов судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы штрафа, а протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ не составляют.

Проблемы по исполнению постановлений о назначении административного штрафа возникают и у судебных приставов-исполнителей. Особенно это касается исполнения *постановлений-квитанций* о штрафах, назначенных без составления протокола (о чем речь пойдет ниже), поскольку затраты на исполнение постановлений-квитанций нередко значительно превышают полученные при этом суммы. С учетом того обстоятельства, что теперь, как отмечалось в предыдущей главе, беспротokolная форма производства по делу об административном правонарушении физического лица возможна при любом размере штрафа, проблема исполнения постановлений-квитанций о назначении штрафа будет усугубляться.

Единственно, кто действительно заинтересован в исполнении постановлений о назначении административных штрафов, — судебные приставы-исполнители, на которых возложена данная задача и которые отвечают за ее решение. Учитывая это, было бы разумным изменить механизм, предусмотренный

ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, предусмотрев следующий порядок. В случае своевременной неуплаты штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, должностные лица государственных органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа и принятия решения о новом привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности (в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ).

В этом случае у судебных приставов-исполнителей был бы действенный рычаг влияния на лицо, не уплатившее штраф, тем более что в качестве новой санкции возможен не только удвоенный штраф, но и административный арест на срок до 15 суток. Представляется, что это в значительной степени может повысить результативность исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Как уже отмечалось выше, если административный штраф налагается на месте совершения физическим лицом административного правонарушения (без составления протокола об этом правонарушении), такому лицу выдается постановление-квитанция, в которой указываются: дата ее выдачи; должность, фамилия, инициалы должностного лица, назначившего административное наказание; фамилия, имя, отчество, год и место рождения, место работы и место жительства или место пребывания лица, привлеченного к административной ответственности; статья КоАП РФ либо закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное правонарушение; время и место совершения административного правонарушения; сумма налагаемого административного штрафа; информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, и адрес органа, должностное лицо которого выдало постановление-квитанцию.

Постановление-квитанция составляется в двух экземплярах и подписывается должностным лицом, назначившим административное наказание, и лицом, привлеченным к административной ответственности.

Раздел VII Обеспечение законности в государственном управлении

Глава 27

Обеспечение режима законности в государственном управлении (в сфере публичного управления)

§ 1. Президентский контроль

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обладает большими полномочиями по контролю за деятельностью органов исполнительной власти. Соответствующие права ему предоставлены как главе государства, гаранту Конституции РФ. И хотя прямо Конституция РФ не говорит о президентском контроле за исполнительной властью, эта возможность неразрывно связана с такими его правами, как право принимать решения об отставке Правительства РФ; отменять акты Правительства РФ; назначать и освобождать от должности министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, военачальников, дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и других должностных лиц; приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, а также другими полномочиями, предоставленными ему Конституцией РФ.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти Президент РФ осуществляет как непосредственно, так и главным образом через *Администрацию Президента Российской Федерации*, многие структурные подразделения которой вправе контролировать определенные направления работы федеральных органов и органов субъектов РФ.

В соответствии с Положением об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 она формируется в том числе для осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ. При этом одной из главных функций Администрации Президента РФ является осуществление контроля за исполнением

федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента РФ.

Важным звеном в системе Администрации Президента РФ, активно осуществляющим контрольные полномочия, является *Контрольное управление Президента Российской Федерации*. Это Управление является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.

Согласно Положению Контрольному управлению Президента Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729, его основными задачами являются:

контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

контроль за реализацией общенациональных проектов;

контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ;

контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ;

информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Основные функции Контрольного управления Президента РФ сводятся к:

организации и проведению проверок и иных мероприятий по контролю;

рассмотрению докладов об исполнении поручений Президента РФ и подготовке предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений;

осуществлению контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ;

осуществлению по поручению Руководителя Администрации Президента РФ контроля за исполнением сметы Администрации Президента РФ;

осуществлению по поручению Руководителя Администрации Президента РФ координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, а также осуществлению методического руководства этой деятельностью;

участию в предупреждении и устранении выявленных нарушений;

участию в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации;

изучению опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Для осуществления своих функций и задач Контрольное управление Президента РФ имеет право:

создавать комиссии с привлечением работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;

направлять работников Управления на заседания Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

вносить предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;

вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

направлять в органы прокуратуры Российской Федерации, органы внутренних дел Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц;

пользоваться банками данных Администрации Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;

привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Работники Управления при проведении проверок и иных мероприятий по контролю имеют право прохода во все здания, занимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями.

Руководство деятельностью Управления осуществляет помощник Президента РФ — начальник Контрольного управления Президента РФ, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

Важная роль в осуществлении президентских контрольных полномочий принадлежит полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах. *Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе* представляет Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и обеспечивает там реализацию конституционных полномочий главы государства. Полномочный представитель входит в состав Администрации Президента РФ, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, непосредственно подчинен и подотчетен Президенту РФ.

В соответствии с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденным Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849, основными задачами полномочного представителя являются:

организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внут-

ренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Полномочный представитель для решения возложенных на него задач среди прочего:

обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе;

анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту РФ соответствующие предложения;

организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

вносит Президенту РФ предложения 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 Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

взаимодействует с Контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Полномочный представитель имеет право:

запрашивать и получать необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц;

направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

пользоваться базами данных Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти;

использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;

вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

привлекать сотрудников Контрольного управления Президента РФ, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;

образовывать совещательные и консультативные органы.

Полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

§ 2. Парламентский контроль

Федеральное Собрание Российской Федерации вправе контролировать федеральные органы исполнительной власти, а законодательные органы субъектов РФ – органы исполнительной власти соответствующих республик, краев, областей, округов, городов федерального значения. Контрольные полномочия законодательных органов субъектов РФ закреплены в конституциях и уставах субъектов РФ.

Конституция РФ предоставила Федеральному Собранию достаточно широкие возможности для контроля за федеральными органами исполнительной власти. Главным образом они принадлежат Государственной Думе, которая:

дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ (ст. 103);

решает вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 103);

рассматривает разработанный и представленный Правительством РФ федеральный бюджет (ст. 114);

рассматривает отчет Правительства РФ об исполнении федерального бюджета (ст. 114);

может выразить недоверие Правительству РФ (ст. 117);

может повторно выразить недоверие Правительству РФ, если Президент РФ не согласился с первым ее решением о выражении недоверия Правительству РФ (ст. 117);

рассматривает поставленный перед ней Председателем Правительства РФ вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 117).

Кроме того, в соответствии со ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная Дума по вопросам своего ведения проводят парламентские слушания. Согласно Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятому постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД в парламентских слушаниях среди прочих лиц могут участвовать: Председатель Правительства РФ, члены Правительства РФ, полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе. В случае необходимости эти лица выступают на парламентских слушаниях, а после их выступлений следуют вопросы депутатов Государственной Думы, других присутствующих на заседании палаты и ответы на них. Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу.

Согласно Регламенту Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принятому постановлением СФ

ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ в парламентских слушаниях среди прочих лиц также могут участвовать: Председатель Правительства РФ, члены Правительства РФ, а также статс-секретари – заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти, полномочный представитель Правительства РФ в Совете Федерации, руководители органов исполнительной власти субъектов РФ. В случае необходимости эти лица выступают на парламентских слушаниях, а после их выступления следуют вопросы членов Совета Федерации, других участников слушаний и ответы на них. По итогам парламентских слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы.

Помимо этого Совет Федерации проводит «правительственный час», куда приглашаются Председатель Правительства РФ, члены Правительства РФ, руководители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, исполнительных органов муниципальных образований, другие лица. При этом Председатель Правительства РФ приглашается на заседание палаты не реже одного раза в год.

Приглашенному должностному лицу предоставляется до 15 минут для выступления по существу заданных ему письменных вопросов по обсуждаемой на «правительственном часе» проблеме. Отводится определенное время и для ответов на устные вопросы членов Совета Федерации, их выступлений по данной проблеме. После выступления приглашенного лица, ответов на вопросы и выступлений членов Совета Федерации принимается решение Совета Федерации по обсуждаемой в рамках «правительственного часа» проблеме. При этом Совет Федерации может принять решения: об обращении к Правительству РФ, о рекомендации Правительству РФ, о рекомендации должностным лицам и возглавляемым ими органам, о принятии информации приглашенного должностного лица к сведению и др. По результатам рассмотрения вопросов в рамках «правительственного часа» палата может дать поручение комитету (комиссии) Совета Федерации подготовить законодательную инициативу Совета Федерации, проведение парламентских слушаний, а также иные поручения.

Совет Федерации, Государственная Дума вправе направлять также парламентский запрос Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

субъектов РФ, исполнительных органов муниципальных образований, другим должностным лицам. Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной, установленный соответствующей палатой Федерального Собрания срок. Письменный ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания, а его копии направляются всем членам палаты Федерального Собрания. Палата может принять решение о повторном направлении парламентского запроса, в случае если ответ на парламентский запрос признан неудовлетворительным.

Члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы вправе направить и свои личные запросы Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, исполнительных органов муниципальных образований, другим лицам. При этом запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

В свою очередь Регламент Правительства РФ уполномочивает членов Правительства РФ присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат. Члены Правительства РФ обязаны по приглашению палат Федерального Собрания (полученному не менее чем за пять дней до заседания) присутствовать на заседании и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В случае невозможности присутствия на заседании палаты Федерального Собрания член Правительства РФ заблаговременно уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы. Члены Правительства РФ, которым комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания направле-

ны письменные обращения по вопросам их ведения, сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки о результатах рассмотрения письменных обращений и о принятых мерах.

Подготовку ответа на парламентский запрос к Председателю Правительства РФ, заместителю Председателя Правительства РФ обеспечивают федеральные органы исполнительной власти. Депутатский запрос, обращение члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы в Правительство РФ, к Председателю Правительства РФ или заместителю Председателя Правительства РФ также направляется Аппаратом Правительства РФ для ответа федеральным органам исполнительной власти. Ответ дается соответствующим руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем в письменной форме не позднее чем в 30-дневный срок с даты поступления депутатского запроса, обращения в Правительство РФ.

Для осуществления парламентского контроля за исполнением федерального бюджета Государственная Дума и Совет Федерации на паритетных началах образуют Счетную палату (ст. 101—103 Конституции РФ). Счетная палата решает такие задачи, как:

осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

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

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных

банках, иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации и др.

Решение Счетной палатой этих задач во многом способствует повышению эффективности общего парламентского контроля, в том числе за деятельностью государственных органов, и особенно органов исполнительной власти.

Конституции и уставы субъектов РФ тоже содержат положения о парламентском контроле за органами исполнительной властью. Они закрепили такие формы взаимодействия органов законодательной власти с органами исполнительной власти, как необходимость получения согласия законодателей на назначение главы правительства субъекта РФ, отчеты правительств, администраций субъектов РФ об исполнении бюджета и др.

Многие субъекты РФ предоставили своим законодательным органам более широкие контрольные полномочия, чем их имеет Федеральное Собрание. В ряде республик конституции закрепляют подотчетность правительств законодательным органам; иначе, чем на федеральном уровне, решаются вопросы депутатского запроса к органам и должностным лицам субъектов РФ.

§ 3. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации призван обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Его правовой статус определяется Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Уполномоченный по правам человека назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания РФ и способствует восстановлению нарушенных прав граждан, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. При этом им используется большой арсенал соответствующих средств, в том числе институт обжалования гражданами действий и решений органов и должностных лиц, нарушающих их права и свободы.

Поскольку Уполномоченный по правам человека не входит ни в систему исполнительной, ни в систему судебной власти, соответствующие жалобы нельзя рассматривать ни в качестве административных, ни в качестве судебных. Его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра соответствующей компетенции других субъектов, в том числе по рассмотрению административных и судебных жалоб граждан. Он вправе рассматривать жалобы не только граждан РФ, но и находящихся на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее гражданин обжаловал эти решения или действия в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом Уполномоченным по правам человека не рассматриваются жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному по правам человека не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда гражданину стало известно об их нарушении. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес гражданина, ее подавшего, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших либо нарушающих его права и свободы, и сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Жалоба, направляемая Уполномоченному по правам человека, не облагается государственной пошлиной.

Получив жалобу, Уполномоченный по правам человека может принять ее к рассмотрению; разъяснить гражданину иные средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; отказать в принятии жалобы к рассмотрению. О принятом решении он в 10-дневный срок уведомляет гражданина. При этом

отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован и обжалованию не подлежит.

В случае начала рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека информирует также государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия которых обжалуются.

Рассматривая жалобу, он вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. При этом проверка не может быть поручена самому органу или должностному лицу, решения или действия которых обжалуются. Однако при рассмотрении жалобы Уполномоченный по правам человека обязан предоставить этому органу или должностному лицу возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать собственную позицию в целом.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека обязан известить гражданина, ее подавшего. Он должен также направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях которых усматривается нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы гражданина Уполномоченный по правам человека может:

обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в судебном процессе;

обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения их жалоб Уполномоченный по правам человека также вправе:

направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

обращаться к субъектам, обладающим законодательной инициативой, с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, если полагает, что решения или действия государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, обусловлены несовершенством законодательства либо законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

§ 4. Контроль органов исполнительной власти

Целью контроля за деятельностью органов исполнительной власти органами и должностными лицами системы исполнительной власти является обеспечение законности и дисциплины в экономической, социально-культурной, административно-политической, в том числе правоохранительной, областях государственного управления за счет реализации собственных внутренних возможностей системы исполнительной власти.

С учетом специфики и роли в государственном управлении отдельных органов исполнительной власти контроль обычно подразделяется на:

- общий;
- ведомственный;
- надведомственный.

К ведению *общего контроля* относится обследование деятельности различных органов исполнительной власти со стороны органов исполнительной власти общей компетенции: Правительства РФ, правительств республик, входящих в Российскую Федерацию, и других субъектов РФ, имеющих правитель-

ство, администраций краев, областей, автономных округов и автономной области.

Контроль Правительства РФ за деятельностью органов исполнительной власти определен прежде всего положениями Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Предоставленные Правительству РФ полномочия предполагают осуществление контроля за исполнением законодательства в области федерального бюджета; проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; государственной политики в области культуры и образования и т. д.; по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики и др. Правительство РФ осуществляет контроль и за органами исполнительной власти субъектов РФ. Например, в соответствии со ст. 44 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочием Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Ведомственный контроль осуществляется внутри той или иной отрасли в отношении подчиненных органов и организаций всеми федеральными органами исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции¹. В структуре федеральных органов исполнительной власти, как правило, имеются специальные контрольно-ревизионные подразделения. Однако ведомственными контрольными полномочиями наделены и многие иные функциональные подразделения федеральных органов исполнительной власти (департаменты, службы, главные управления, управления). Ведомственные контрольные проверки осуществляются в отношении органов, организаций и их должностных лиц как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Безусловно, в субъектах РФ ведомственный контроль осуществляется и органами исполнительной власти отраслевой и межотраслевой компетенции самих субъектов РФ.

¹ В связи с этим данный вид контроля некоторые авторы называют также отраслевым или внутриведомственным контролем.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что под функциями по контролю (как и по надзору) понимаются:

1) осуществление действий по контролю (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;

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

3) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание соответствующих индивидуальных правовых актов.

Этим Указом Президента РФ определено, что федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности, является федеральная служба. Безусловно, деятельность федеральных служб по выдаче разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и конкретных действий юридическим лицам и гражданам, а также регистрации актов, документов, прав, объектов нельзя отнести к ведомственному контролю. Что касается действий по контролю за соблюдением органами исполнительной власти, находящимися вместе с федеральными службами в ведении одних и тех же министерств, их должностными лицами общеобязательных норм и правил, а также норм и правил, установленных в данной отрасли, то это также является ведомственной контрольной деятельностью.

Осуществляемый федеральными службами контроль за исполнением органами государственной, в том числе исполнительной, власти, которые не находятся совместно с этими федеральными службами в ведении одних и тех же министерств, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных законодательными и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения нельзя отнести в ведомственному контролю.

Это уже *надведомственный контроль*, который осуществляется в отношении не находящихся в ведомственной к ним подчиненности органов и организаций со стороны органов межотраслевой компетенции, в частности федеральных служб, и некоторых органов отраслевой компетенции, наделенных соответствующими контрольными полномочиями¹. К федеральным органам исполнительной власти, наделенным подобными надведомственными контрольными полномочиями, относятся различные структурные подразделения Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции РФ, Министерства финансов РФ, некоторых других министерств, а также федеральные службы.

Надведомственные контрольные проверки федеральными органами исполнительной власти осуществляются не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ. В субъектах РФ имеются также свои органы исполнительной власти, наделенные надведомственными контрольными полномочиями.

Надведомственные органы производят проверки, обследования деятельности органов, предприятий и учреждений по вопросам, относящимся к их компетенции. Они вправе давать проверяемым объектам обязательные указания об устранении обнаруженных в процессе контроля нарушений.

Надведомственный контроль следует отличать от *административного надзора*². Последний состоит в проверке исполнения действующих в различных сферах и отраслях управления специальных норм и общеобязательных правил (правил дорожного движения, правил пожарной безопасности, санитарных правил и др.). Надзорные органы в отличие от контрольных вправе предупреждать и пресекать правонарушения, привлекать к ответственности виновных лиц, обладая для выполнения стоящими перед ними задач и функций соответствующими административно-властными полномочиями. Надзорными полномочиями наделены как федеральные службы, так и структурные подразделения некоторых министерств (например, Департамент обеспечения безопасности дорожного движения МВД России).

¹ Некоторые авторы называют данный вид контроля также межотраслевым контролем.

² Подробно вопросы административного надзора рассмотрены в гл. 16.

В гл. 16 мы уже останавливались на вопросе защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзора. Говоря о надведомственном контроле, необходимо вновь коснуться этого вопроса. Напомним, что в целях предотвращения произвола государственных органов, наделенных надведомственными контрольными и надзорными полномочиями, в процессе осуществления контрольных и надзорных проверок, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» урегулированы соответствующие отношения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Как и при надзорных проверках, мероприятия по контролю проводятся на основании соответствующих распоряжений (приказов) органов государственного контроля. В распоряжении о проведении мероприятия по контролю указываются, в частности, предмет, цели и задачи, проводимого мероприятия по контролю; правовые основания проведения мероприятия по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке; дата начала и дата окончания мероприятия по контролю. Продолжительность мероприятия по контролю не должна превышать один месяц. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю, срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц.

В целях проверки выполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований органом государственного контроля в пределах своей компетенции проводятся плановые мероприятия по контролю. В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года. В отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по контролю может быть проведено не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации.

Внеплановой проверке, предметом которой является контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, подлежит деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя при выявлении в результате планового мероприятия по контролю нарушений обязательных требований. Указанным Федеральным законом определены также случаи, при которых возможно проведение внеплановых контрольных проверок.

§ 5. Судебный контроль

Режим законности в сфере организации и функционирования исполнительных органов государственной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих обеспечивается судебным контролем или правосудием, осуществляемым соответствующими судами.

Основное содержание судебного контроля в сфере публичного управления заключается в *нормоконтроле*, т. е. граждане РФ и иные уполномоченные лица могут оспорить в судах нормативные и индивидуальные правовые акты. Обеспечению законности осуществления государственного управления и местного самоуправления способствует деятельность Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, мировых судей и военных судов. Нормоконтрольная деятельность осуществляется судами посредством *конституционного, административного, гражданского и арбитражного судопроизводства*.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) устанавливает право граждан обжаловать в суд решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если они нарушают права и свободы граждан. Право гражданина обращаться в суд за защитой своих прав и свобод является важнейшим фактором укрепления гарантий прав граждан в области действия органов публичного управления. Роль судебной власти при рассмотрении споров, связанных с актами управления, в перспективе будет неизменно возрастать, так как судебный порядок рассмотрения споров имеет ряд неоспоримых достоинств перед административным порядком рассмотрения спора: суд — это специальный государственный орган, осуществляющий контроль за законностью и обоснованностью решений; он незави-

сим ни от одной ветви власти и имеет конституционные гарантии такой независимости; у него нет какой-либо заинтересованности в результате рассмотрения спора; он имеет четкую процессуальную форму рассмотрения спора; принципы судебного рассмотрения демократичны; гражданин и сам орган управления имеют одинаковые процессуальные права и обязанности.

По общему правилу в судах общей юрисдикции рассматриваются все дела об оспаривании нормативных правовых актов, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. К делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, например, дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и иных федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с этим в отличие от общего правила федеральными законами может специально устанавливаться подведомственность арбитражным судам дел по проверке законности конкретных нормативных актов, регламентирующих деятельность неограниченного круга лиц. Например, в соответствии со ст. 138 ч. 1 НК РФ судебное обжалование организациями и индивидуальными предпринимателями актов (в том числе нормативных) налоговых органов производится путем подачи искового заявления в арбитражный суд. В тех случаях, когда с заявлениями об оспаривании нормативных актов налоговых органов, регулирующих исключительно деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей, обращаются прокуроры, такие дела также подлежат рассмотрению в арбитражных судах. Если же подобные акты касаются неопределенного круга граждан, не имеющих статуса предпринимателя, заявление прокурора подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства.

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», если орган государственной власти субъек-

екта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции РФ, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается *соответствующим судом*.

Вопрос оспаривания правовых актов управления, выявления их юридической состоятельности является частью более общего вопроса о порядке разрешения административно-правовых споров как одного из видов юридических конфликтов.

Оспаривание правового акта управления не влечет автоматического признания их недействительными. Это, по сути, способ, направленный на выяснение соответствия акта требованиям и положениям законов и иных нормативных правовых актов, на выявление его целесообразности (при осуществлении общего контроля), юридической силы и нормативной обоснованности (при опротестовании). При удовлетворении жалобы или заявления обжалуемый (оспоренный) административный акт утрачивает юридическую силу.

Дела об оспаривании правовых актов, имеющих ненормативный характер, в зависимости от субъектного состава участников и характера правоотношений разрешаются судами общей юрисдикции или арбитражными судами.

Статья 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» предусматривает, что дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, подлежат рассмотрению по первой инстанции Военной коллегией Верховного Суда РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет, что противоречия закона, иного нормативного правового акта либо иного ненормативного правового акта законодательного органа субъекта РФ, а также исполнительного органа государственной власти субъекта РФ устанавливаются соответствующим судом, под которым, как правило, понимается суд общей юрисдикции одного уровня с органом, издавшим обжалуемый правовой акт.

Решение по делу о признании нормативного правового акта противоречащим закону или сообщение о таком решении должно быть опубликовано в средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем нужно указать в резолютивной части решения по делу. В необходимых случаях суд в резолютивной части решения вправе обязать редакцию средства массовой информации опубликовать сообщение о признании недействительным правового акта ненормативного характера, если он был опубликован данным средством массовой информации. Решение суда о признании правового акта противоречащим закону должно быть направлено соответствующему органу, должностному лицу не позднее 10 дней после вступления решения суда в законную силу. Орган публичной власти или должностное лицо обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения суда не позднее чем в месячный срок со дня получения решения. Поэтому суды, принявшие решения по делу об оспаривании правового акта, обязаны постоянно контролировать исполнение своих решений.

Возможность суда проверять нормативные акты и его право признавать некоторые из них (или конкретные положения) *недействующими* (незаконными) позволяет сделать и более общий теоретический вывод о том, что судебная практика все более становится источником права. Судебное решение, принятое в результате рассмотрения дела о соответствии закону какого-либо нормативного правового акта, становится также *нормотворческим*, так как оно формирует новые права и обязанности субъектов права, устанавливает недействительность, а следовательно, и неминуемую отмену определенных законодательных положений (правил поведения).

Особое значение в современной судебной практике приобретают дела об оспаривании нормативных актов по мотиву несоответствия их закону. Новизной отличается сам характер данной категории дел, так как объектом судебного обжалования (оспаривания) является нормативный акт. При этом судебная защита по таким делам затрагивает публичные интересы неопределенного круга лиц, так как сам нормативный акт распространяет свое действие на неограниченный круг лиц. Посредством рассмотрения таких дел суд общей юрисдикции осуществляет судебный контроль за соответствием оспариваемых нормативных актов другому нормативному акту, который имеет большую юридическую силу и значимость в иерархии нормативных актов.

Характер рассматриваемого спора (дела), а также процедура его рассмотрения определяют выявление нормативной природы оспариваемого акта управления. Суд сначала определяет «нормативность» оспариваемого акта управления и соответствующие признаки, так как это имеет важнейшее значение для *разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами*.

Статья 22 ГПК РФ определяет подведомственность гражданских дел судам. Среди них дела, возникающие из *публичных правоотношений* (они перечислены в ст. 245 ГПК РФ): по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ; иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда. Подраздел III ГПК РФ называется «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». Таким образом, законодатель не использует традиционно применяемый в российской науке и в законодательстве термин «дела, возникающие из *административных правоотношений*». Следует заметить, что термин «публичные правоотношения» в ГПК РФ не определяется.

Гражданский процессуальный кодекс РФ не допускает возможности оспаривания в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений. Следовательно, указанные дела теперь должны рассматриваться как дела по спору о защите субъективного права по правилам искового производства с соблюдением общих правил подсудности (ч. 3 п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2). Дела об оспаривании нормативных правовых актов подведомственны судам общей юрисдикции независимо от того, физическое или юридическое лицо обращается в суд, а также какие правоотношения регулирует оспариваемый нормативный правовой акт (ч. 1 и 2 ст. 251 ГПК РФ). Исключение составляют дела об оспаривании таких нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (ч. 3 ст. 251 ГПК РФ), и дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 2 ст. 29 АПК РФ), т. е. когда федеральный закон содержит *специальную норму*, которая относит дела об оспаривании конкретного нормативного правового акта к компетенции арбитражных судов.

В соответствии с ч. 2 ст. 251 ГПК РФ с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция. Под *нарушением компетенции* следует понимать регулирование оспариваемым нормативным правовым актом тех отношений, которые в соответствии с законом должны регламентироваться издаваемыми перечисленными лицами нормативными правовыми актами.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному право-

вому акту, имеющему большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт *недействующим* полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Прокурор вправе принести представление в суд второй или надзорной инстанции на судебное постановление лишь в случае, если он участвует в деле (ч. 2 ст. 320, ч. 1 ст. 331, ст. 336, ч. 1 ст. 371, ч. 3 ст. 376 ГПК РФ).

Известно, что в судебной практике в течение последних лет неопределенными и противоречивыми оставались вопросы рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов. 29 ноября 2007 г. было принято постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Теперь судьи судов общей юрисдикции имеют единые требования и рекомендации для обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов. В соответствии с данным постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 сформулированы следующие разъяснения по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов.

При решении вопроса о том, подведомственно ли суду рассмотрение заявлений уполномоченных лиц (они перечислены в ч. 1 и 2 ст. 251 ГПК РФ) об оспаривании нормативных правовых актов, необходимо учитывать *вид оспариваемого правового акта* и *вид нормативного правового акта*, о проверке соответствия которому ставится вопрос в заявлении. Судам неподведомственны дела: 1) об оспаривании по основаниям противоречия федеральным законам нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства РФ в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции РФ; 2) об оспаривании конституций и уставов субъектов РФ, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта РФ федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции РФ. Суды не вправе (ст. 245 ГПК РФ) рассматривать и разрешать дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов в случаях, когда федеральным законам их рассмотрение прямо отнесено к

ведению арбитражных судов (например, ст. 138 Налогового кодекса РФ; п. 4 ст. 5 Таможенного кодекса РФ; ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции»).

При наличии в субъекте РФ конституционного (уставного) суда субъекта РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, поскольку рассмотрение этих дел отнесено ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Вместе с тем если в субъекте РФ такой суд не создан, то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции.

Часть 4 ст. 251 ГПК РФ устанавливает родовую подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов. Все дела об оспаривании нормативных правовых актов, не отнесенные ст. 26 ГПК РФ к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, а также не отнесенные ст. 27 ГПК РФ и п. 1 ч. 3 ст. 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» к подведомственности Верховного Суда РФ, рассматриваются районными судами. Заявления по таким делам подаются в районный суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего нормативный правовой акт. Мировые судьи не вправе рассматривать дела данной категории, как не отнесенные законом к их подсудности (ст. 23 ГПК РФ).

По общему правилу граждане и организации в силу ст. 3 и 4 ГПК РФ вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод. Кроме того, они в соответствии с ч. 1 ст. 46 ГПК РФ вправе обращаться в суд за защитой прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом (например, п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Прокурор также имеет право оспорить в суде нормативные правовые акты в порядке, предусмотренном гл. 24 ГПК РФ. Он вправе обратиться с заявлением в суд о признании недействующими полностью

или в части нормативных правовых актов (в том числе нарушающих права и свободы гражданина), издаваемых федеральными органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ), представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Должностные лица, органы государственной власти и местного самоуправления, перечисленные в ч. 2 ст. 251 ГПК РФ, вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта *противоречащим закону* полностью или в части, если они считают, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом или его частью *нарушена их компетенция*.

Заявление об оспаривании нормативного правового акта или его части должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 131 ГПК РФ, а также содержать данные, перечисленные в ч. 5 и 6 ст. 251 ГПК РФ. В нем, в частности, должно быть указано, какие права и свободы заявителя (гражданина или организации) нарушаются этим актом или его частью, в чем заключаются нарушения или угроза нарушения прав и свобод заявителя, каким средством массовой информации и когда данный опубликован или обнародован в установленном порядке, а также какому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не соответствует оспариваемый акт или его часть.

В соответствии с ч. 7 ст. 251 ГПК РФ подача в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта не приостанавливает действие этого нормативного правового акта. Поэтому судья не вправе применить по просьбе заявителя меры обеспечения по основаниям, которые предусмотрены ст. 139 ГПК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, и его законности возлагается на орган или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт. Суд обязывает соответствующие орган или должностное лицо представить доказательства, которые были определены в порядке подготовки дела к судебному разбирательству как обстоятельства, имеющие значение для дела.

При рассмотрении дела по существу суд должен выяснять порядок принятия нормативного правового акта:

полномочия органа или должностного лица на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форму (вид), в которой орган или должностное лицо вправе принимать нормативный правовой акт;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если акт либо его часть изданы без нарушения конституционных положений о разграничении компетенции Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, следует проверять полномочия органа или должностного лица, издавших оспариваемый акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

При проверке полномочий органа или должностного лица необходимо учитывать следующее:

суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

общие положения разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ закреплены в ст. 26.1, 26.3, 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а вопросы местного значения — в ст. 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

органы государственной власти субъектов РФ не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

нормативными правовыми актами субъектов РФ не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения бюджетного и налогового законодательства (ст. 282 Бюджетного кодекса РФ и п. 6 части 2 ст. 1 Налогового кодекса РФ соответственно);

законы субъектов РФ могут предусматривать санкции в законах, регламентирующих ответственность за административ-

ные правонарушения, принимаемых в пределах их компетенции, т. е. по вопросам, не имеющим федерального значения (ст. 1.3 КоАП РФ);

субъекты РФ не вправе передавать органам местного самоуправления государственные полномочия по образованию административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности;

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или должностных лиц не может быть установлена какая-либо ответственность за их неисполнение (санкция как мера принуждения). Такая ответственность устанавливается федеральными законами и законами субъектов РФ.

Если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими.

Выясняя вопрос о соблюдении правил введения в действие оспариваемого нормативного правового акта, следует проверять, соблюдены ли порядок его опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данного акта предусмотрена законодательством) и вступления в силу.

Проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно *определенным*. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения либо дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Вместе с тем нормативный правовой акт не может быть признан недействующим, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускает при- даваемое им при правоприменении толкование. Этот вывод должен быть обоснован в решении суда.

Согласно ч. 3 ст. 252 ГПК РФ отказ лица, обратившегося в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части, от заявленного требования не влечет прекраще-

ние производства по делу, а признание требования органом или должностным лицом, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно. Принимая во внимание эти положения и учитывая, что производство по делу об оспаривании нормативного правового акта имеет публичный характер и результаты его рассмотрения являются обязательными как для лиц, участвующих в рассмотрении данного дела, так и для лиц, не участвующих в нем, утверждение мирового соглашения по делам данной категории недопустимо.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд в соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ признает этот нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия либо иного указанного судом времени.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ юридически наиболее грамотно распределил подведомственность дел арбитражному суду (ст. 27—33). Хотя термины «арбитражное судопроизводство», «правосудие в арбитражных судах» или «судопроизводство в арбитражных судах», как мы уже говорили, не указываются в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, АПК РФ дает весьма детальное представление о сущности этих категорий. Статья 1 АПК РФ относит к судопроизводству в арбитражных судах осуществляемое арбитражными судами в Российской Федерации правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности путем разрешения экономических споров и рассмотрение иных дел, отнесенных к их компетенции названным Кодексом и другими федеральными законами, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Порядок судопроизводства в арбитражных судах определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», АПК РФ и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. В соответствии с п. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды раз-

решают экономические споры и рассматривают иные дела с участием:

- 1) организаций, являющихся юридическими лицами;
- 2) граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, который приобретен в установленном законом порядке;
- 3) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- 4) государственных органов, органов местного самоуправления;
- 5) иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

К подведомственности арбитражных судов федеральным законом могут быть отнесены и иные дела.

Анализируя нормы АПК РФ по распределению подведомственности дел арбитражным судам, можно констатировать наличие нескольких важнейших положений, относящихся к административному судопроизводству.

Во-первых, законодатель в ст. 29 АПК РФ устанавливает подведомственность арбитражным судам *экономических споров и иных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений*.

Во-вторых, используется термин «административное судопроизводство» или «порядок административного судопроизводства».

В-третьих, административное судопроизводство является формой разрешения возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и иных дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.

В-четвертых, административным судопроизводством законодатель считает рассмотрение арбитражными судами указанных споров и иных дел:

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 1 ст. 29, ст. 189—196 АПК РФ);

2) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 2 ст. 29, ст. 197—201 АПК РФ);

3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 3 ст. 29, ст. 202—211 АПК РФ; ч. 3 п. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

4) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания (п. 4 ст. 29, ст. 212—216 АПК РФ);

5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 5 ст. 29 АПК РФ).

Таким образом, АПК РФ связывает термин «административное судопроизводство» с рассмотрением арбитражными судами различных по своему предмету экономических споров и иных дел, возникающих из административных и других публичных правоотношений. Административное судопроизводство — это и производство в арбитражном суде по оспариванию нормативных или ненормативных правовых актов и по делам об административных правонарушениях. Следует отметить, что АПК РФ является единственным важнейшим процессуальным кодифицированным нормативным правовым актом в России, который вслед за Конституцией РФ использует понятие «административное судопроизводство».

В гл. 23—24 АПК РФ установлены основные процессуальные положения рассмотрения дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц: порядок рассмотрения дел об оспаривании правовых актов; право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании правового акта недействующим; требования к указанному заявле-

нию; судебное разбирательство; решение суда по делу об оспаривании правового акта.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения; 2) устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу; 3) определяет полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт (п. 4 ст. 194 АПК РФ).

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия); 2) определяет их соответствие закону или иному нормативному правовому акту; 3) устанавливает наличие полномочий у органа или лица, принявших оспариваемый акт, решение или совершивших действия (бездействие); 4) выявляет, нарушает ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 4 ст. 200 АПК РФ). Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Глава 25 АПК РФ содержит правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Причем законодатель предусмотрел два вида такого административного судопроизводства: 1) порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенных федеральным законом к подведомственности арбитражных судов; 2) порядок рассмотрения дел об оспаривании решений ад-

министративных органов о привлечении к административной ответственности.

В порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности включаются: основания возбуждения производства; подача заявления о привлечении к административной ответственности; требования к заявлению; судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности; решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Такие же элементы определяются в АПК РФ и для порядка рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. По результатам рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Статья 29.9 КоАП РФ устанавливает наименования решений по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, такие как: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В соответствии же с п. 2 и 3 ст. 211 АПК РФ судебное разбирательство при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности может заканчиваться принятием решения: 1) о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения; 2) об отказе в удовлетворении требований заявителя.

При разграничении юрисдикции или объема компетенции между судами общей юрисдикции, а также между ними и другими судами (например, арбитражными судами) решающее значение имеют содержание и вид нормативного правового акта, поскольку нормативные акты могут отличаться друг от друга по различным основаниям, например по субъектам принятия этих актов, пределам их действия, предмету правового регулирования. В судах общей юрисдикции оспариваются нормативные акты (в целом или только их части), которые были приняты государственными органами и должностными лицами как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Общими судами рассматриваются также споры о нормативных актах,

принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Как свидетельствует практика, число нормативных актов, которые могут быть проверены судами общей юрисдикции, весьма велико, т. е. практически невозможно установить полный перечень нормативных актов, подлежащих контролю общими судами при получении ими жалобы, и требования о признании таких актов недействительными. Вместе с тем, возможно, существуют и определенные правила разграничения подведомственности судам жалоб на нормативные правовые акты. В каждом случае следует учитывать положения соответствующих законов, которые устанавливают конкретные изъятия из сферы судов общей юрисдикции.

В сферу юрисдикции Конституционного Суда РФ входит проверка соответствия Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Проверка конституционности указанных нормативных актов осуществляется по запросам соответствующих субъектов: Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной власти субъектов РФ.

К компетенции судов общей юрисдикции не относится проверка соответствия указанных нормативных актов Конституции РФ (речь идет о федеральных законах, нормативных актах Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституциях республик, уставах, а также законах и иных нормативных актах субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ). Вместе с тем едва ли можно исключить необходимость проверки соответствия нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ, например проверки соответствия федеральным законам постановлений Правительства РФ, региональных законов.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ лишь в случае обращения в этот Суд строго определенных в законе субъектов, если заявитель считает указанные нормативные акты не подлежащими действию из-за их неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ нормативный акт.

В отличие от федеральных все нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ, включая конституции (уставы) этих субъектов, могут проверяться судами общей юрисдикции на предмет их соответствия нормативным актам более высокой юридической силы (в том числе Конституции РФ) по инициативе граждан, организаций и прокуроров.

Важным видом судебного контроля за законностью правовых актов и эффективной формой защиты конституций (или уставов) субъектов РФ является деятельность конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Несмотря на то что права субъектов РФ на создание конституционных (уставных) судов в соответствующих субъектах РФ законодательно установлены, процесс их формирования идет чрезвычайно медленно.

§ 6. Прокурорский надзор

Прокуратура Российской Федерации — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

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 в соответствии с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет надзор за:

исполнением законов, в частности, федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной

власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, исполнительными органами муниципальных образований, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, администрацией организаций, а также за соответствием законам издаваемых этими субъектами правовых актов;

соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, исполнительными органами муниципальных образований, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами;

исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

исполнением законов судебными приставами;

исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Систему прокуратуры составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, а также прокуратуры городов и районов и др.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Воздействие в какой-либо форме органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование его деятельности влечет установленную законом ответственность. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения государственных органов, государственных и негосударственных организаций;

иметь доступ к документам и материалам органов и организаций, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей государственных органов, государственных и негосударственных организаций и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;

требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

требовать проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Одним из основных направлений прокурорского надзора является надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти, иных исполнительных органов является. Предмет такого надзора – соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории России, федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также администрацией организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых этими субъектами. При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют другие государственные органы.

Выявив нарушения действующего законодательства, прокурор применяет меры прокурорского реагирования в виде:

протеста;

представления;

постановления;

предостережения о недопустимости нарушения закона.

Протест прокурора – это правовой документ, который приносится на незаконный правовой акт и содержит требование об его отмене или приведении в соответствие с действующим законодательством. Прокурор либо его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае

принесения протеста на решение органа законодательной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Представление – это акт прокурорского надзора, содержащий требование об устранении нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Основанием для внесения представления выступают установленные в ходе проверки нарушения.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган либо должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение одного месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное *постановление* о возбуждении дела об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении дела подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам (а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных и религиозных объединений и иным лицам) *предостережение о недопустимости нарушения закона*. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности.

Предметом надзора прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является соблюдение этих прав и свобод федеральными министерствами, иными федеральными органами исполнительной власти, органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами

контроля, их должностными лицами, а также администрацией организаций. При этом органы прокуратуры не подменяют другие государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

При осуществлении возложенных на него соответствующих 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 и др.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Если нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает дело об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях. При нарушении прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, прокурор в ряде случаев предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших. Такими являются случаями, когда:

пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы;

нарушены права и свободы значительного числа граждан;

нарушение приобрело особое общественное значение.

Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд. Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

Глава 28

Административная юстиция как способ обеспечения законности в сфере публичного управления

§ 1. Юридическая характеристика административной юстиции

Судебный контроль за управлением (управленческими действиями органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) в Российской Федерации принято называть *административной юстицией* (или *административным судопроизводством*), реже правосудием по административным делам.

В рамках традиционного подхода административная юстиция характеризуется следующими общими чертами.

1. Наличие правового спора (административно-правового, управленческого спора) о публичном праве, возникшего в связи с реализацией публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, т. е. в сфере управленческой деятельности. Однако рассмотрение возникшего спора происходит при применении норм не только публичного, но и частного права. Административно-правовой спор имеет публично-правовую природу. Он является одним из видов юридического конфликта. *Административно-правовой спор* (в смысле административной юстиции) представляет собой *юридический конфликт* (или *юридическую коллизию*), возникший между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами (с одной стороны) и иными субъектами права (с другой стороны) в связи с нарушением субъективных публичных прав физических или юридических лиц, осуществлением противозаконного административного нормотворчества. Административно-правовые споры разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках установленных правовых процедур, обеспечивающих реализацию в полном объеме установленного административно-правового статуса субъектов права, свободы и права которых нарушены. Таким образом, судебный контроль является процессуально-правовой формой разрешения административного правового спора.

2. Разрешение административно-правового спора в рамках осуществления правосудия, т. е. административная юстиция — это судебная власть.

3. Правовая защита *субъективных публичных прав* граждан как одна из главных целей административной юстиции.

4. В известной мере независимость органов административной юстиции как от других ветвей власти (иных органов управления), так и от судов общей юрисдикции. Они осуществляют также внешний контроль за исполнительной властью, т. е. судебный контроль за работой органов управления и их должностных лиц. Часто эти органы называются квазисудебными, так как их деятельность отличается от общих судов, рассматривающих дела в рамках традиционного гражданского процесса.

5. Существование специальных субъектов «административно-юстиционного» правоотношения (граждане, органы публичного управления, субъекты исполнительной власти, должностные лица). Должностные лица (судьи), рассматривающие споры в области управления, обладают специальными знаниями и квалификацией в конкретных областях функционирования органов исполнительной власти.

6. Подведомственность административно-правовых споров (т. е. споров граждан и других субъектов права с публичной властью) либо общим судам, либо специальным административным судам, отделенным от общих судов, либо так называемым квазисудебным органам.

7. Рассмотрение административных споров по установленным процессуальным законодательством правилам, обеспечивающим участникам правового спора формальное (процессуальное) равенство, т. е. в рамках специально созданных процедур рассмотрения жалоб (или исков). При рассмотрении административного дела должны соблюдаться все принципы административного процесса (гласность, устность, законность, состязательность, непосредственность и т. д.).

8. Как юридический «результат административно-юстиционного процесса» — признание административным судом (общим судом, квазисудебными органами) незаконности или недействительности (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами управления (должностными лицами) административных актов или совершенных ими действий (бездействия).

В странах Западной Европы термин «административная юстиция», сыгравший позитивную роль в создании правовой защиты граждан от действий и решений публичного управления и его органов, получил широкое распространение еще в XIX в.,

когда судебный контроль за деятельностью администрации выделился в отдельную сферу государственной проверки и процессуальных действий. В Российской Федерации и в настоящее время термин «административная юстиция» используется в тех случаях, когда идет дискуссия об обжаловании (оспаривании) в суд действий и решений органов публичного управления (должностных лиц, государственных служащих и других субъектов права), о возможности создания в России самостоятельной системы административных судов или выделения в судах общей юрисдикции специализации (или коллегии) по административным спорам.

В начале XX в. так же, как и сегодня, существовали два подхода к практической организации административной юстиции, которые отражали два противоположных взгляда на этот правовой институт: первый подход заключался в подчинении вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), а второй — в подчинении вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов). Этим двум направлениям теоретической мысли соответствовали две системы организации административной юстиции на практике: 1) единая административная юстиция создавалась в Великобритании, Северо-Американских Штатах, Швейцарии, Дании, Норвегии, Бельгии; 2) система специальных коллегий была установлена в ведомстве управления во Франции, Испании, Португалии, а также в Пруссии и других германских государствах¹.

§ 2. Административное судопроизводство в системе судебной деятельности

Административное судопроизводство, являясь важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности в теории. Развитие в течение последних лет в России процессуального права и законодательства заставляет ученых вновь задуматься над термином «административное судопроизводство», который содержится в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

¹ См.: Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 37.

Сравнение конституционных положений о формах осуществления судебной власти в России необходимо главным образом для установления тождества понятий «конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство» терминологии, содержащейся в самих законах, определяющих порядок такого судопроизводства. Посредством сравнения этих понятий можно прийти к выводу о том, что, например, уголовным процессом считается «уголовное судопроизводство», гражданским процессом — «гражданское судопроизводство», конституционной юстицией — «конституционное правосудие» или «конституционное судопроизводство», а административным процессом должно быть именно «административное судопроизводство».

Конституция РФ и ГПК РФ используют такие термины, как «гражданское судопроизводство», «порядок гражданского судопроизводства», «правосудие по гражданским делам», «судебное разбирательство», в рамках которого и осуществляется гражданский процесс, т. е. сущность гражданского процесса заключается также в осуществлении судами (например, судами общей юрисдикции) правосудия, в том числе по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

Гражданский процессуальный кодекс РФ не содержит понятия «административное судопроизводство». Сразу же заметим, что практически одинаковые нормы, относящиеся, например, к предмету оспаривания административных актов, в арбитражном процессе называются административным судопроизводством, а в гражданском процессе таковыми не считаются. Статья 5 ГПК РФ определяет, что правосудие по гражданским делам, подведомственным судам общей юрисдикции, осуществляется только этими судами по правилам, установленным законодательством о гражданском судопроизводстве. В соответствии с п. 2 ст. 11 ГПК РФ суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

Статья 22 ГПК РФ определяет подведомственность гражданских дел судам. Среди них дела, возникающие из *публичных правоотношений* (они перечислены в ст. 245 ГПК РФ): по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение

этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ; иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда. Подраздел III ГПК РФ называется «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». Таким образом, законодатель не использует традиционно применяемый в российской науке и в законодательстве термин «дела, возникающие из *административных правоотношений*». Следует заметить, что термин «публичные правоотношения» в ГПК РФ не определяется.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт *недействующим* полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Прокурор вправе принести представление в суд второй или надзорной инстанции на судебное постановление лишь в случае, если он участвует в деле (ч. 2 ст. 320, ч. 1 ст. 331, ст. 336, ч. 1 ст. 371, ч. 3 ст. 376).

Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает во многих статьях термин «производство по делам об административных правонарушениях». И здесь мы не найдем термина «административное судопроизводство». Да и задачи как законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1) существенно отличаются от задач судопроизводства и сводятся в основном к всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в точном соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также к выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Статья 23.1 КоАП РФ устанавливает, что судьи (гарнизонных военных судов, районных судов, арбитражных судов, ми-

ровые судьи) рассматривают дела об административных правонарушениях.

Учеными традиционно подчеркивается, что законодатель не определяет содержание и пределы административного судопроизводства¹. Можно поставить вопрос о том, что имел в виду законодатель в 1993 г., когда принималась Конституция РФ, под термином «административное судопроизводство»? Может быть, это делалось в соответствии с его далеко идущими планами и он уже тогда понимал необходимость судебного рассмотрения административно-правовых споров? Получается, что в 1993 г. предвидели полезность административно-процессуальной формы, которой в России до того времени не существовало. Анализируя специальную литературу, можно констатировать, что «новая» теория административной юстиции и административного судопроизводства в постсоветской России стала складываться лишь лет пять назад, т. е. именно тогда специалисты актуализировали эту терминологию.

Следовательно, в начале 90-х гг. прошлого столетия под «административным судопроизводством» понимали либо производство по делам об административных правонарушениях, либо иной процессуальный институт, определяющий правосудие по административным делам, хотя сам термин «административные дела» вовсе не устанавливался. Точнее говоря, в ст. 126 Конституции РФ содержится термин «административные дела, поданные судам общей юрисдикции». Однако и в данном случае, с нашей точки зрения, под ним понимаются дела об административных правонарушениях. Хотя в конечном счете весьма трудно предполагать, что имел в виду законодатель, закрепляя в конституционно-правовых нормах термины «административное судопроизводство» и «административные дела».

Представляется, что российский законодатель 15 лет назад в ст. 118 Конституции РФ назвал административным судопроизводством производство по делам об административных правонарушениях. Но поскольку отраслевое административно-процессуальное законодательство не содержало такого термина (и, следовательно, тогда было трудно понять его содержание), можно предположить и то, что законодатель под термином «административное судопроизводство» имел в виду производство

¹ См., например: *Вицин С.* От формирования судебной системы к ее реформированию // *Российская юстиция.* 2001. № 4. С. 3.

по делам, возникающим из административно-правовых споров (публично-правовых отношений).

Конституционный Суд РФ использует термин «административное судопроизводство», связывая его с проверкой законности нормативных правовых актов, в том числе конституций и уставов субъектов РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» воспроизводятся положения принятых ранее Конституционным Судом РФ постановлений о том, что проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов РФ, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не *административного* или гражданского, *судопроизводства* и что Конституция РФ не допускает проверку судами общей юрисдикции конституций и уставов субъектов РФ. Таким образом, административное судопроизводство напрямую связывается только с процессом судебной проверки нормативных правовых актов, т. е. с процедурой *оспаривания* норм этих актов в суде.

Развитие института административного судопроизводства находится во взаимосвязи с проведением судебной реформы. Однако следует отметить «неопределенность этапов» проведения судебной реформы, которая, как известно, началась в 1991 г. и продолжается до настоящего времени. Установлены перспективы проведения этой реформы до 2006 г. Понимая и соглашаясь с тем, что нынешнее государство не может на должном уровне быстро провести судебную реформу, вместе с тем нужно отметить и неопределенность конечных целей реформирования судебной власти. Вряд ли судебная реформа должна длиться десятилетия.

Судебная статистика Верховного Суда РФ выделяет среди рассмотренных дел уголовные, гражданские и *административные дела*, причем последние считаются делами об административных правонарушениях. В некоторых случаях можно наблюдать путаницу с определением характера дел: иногда говорят, что мировые судьи рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях; районные су-

ды — гражданские, уголовные и административные дела; суды уровня субъекта РФ — гражданские, уголовные и административные дела; военные суды — гражданские, уголовные, административные дела и дела об административных правонарушениях. Однако ни в одном из перечисленных случаев авторы не указывают принципиальных различий понятий «административные дела» и «дела об административных правонарушениях».

Если строго анализировать ст. 118 Конституции РФ, придется сделать вывод о том, что именно в Конституции РФ заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Если бы законодатель, формулируя содержание ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, понимал бы под «административным судопроизводством» «производство по делам об административных правонарушениях», то тогда нужно было бы данную статью дополнить термином «производство по делам об административных правонарушениях». Думается, законодатель целенаправленно («сознательно») сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, что под «административным судопроизводством» нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений.

Анализируя нормы АПК РФ по распределению подведомственности дел арбитражным судам, можно констатировать наличие нескольких важнейших положений, относящихся к административному судопроизводству.

Во-первых, законодатель в ст. 29 АПК РФ устанавливает подведомственность арбитражным судам *экономических споров и иных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений*.

Во-вторых, используется термин «административное судопроизводство» или «порядок административного судопроизводства».

В-третьих, административное судопроизводство является формой разрешения возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и иных дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.

В-четвертых, административным судопроизводством законодатель считает рассмотрение арбитражными судами указанных споров и иных дел:

1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 1 ст. 29, ст. 189—196 АПК РФ);

2) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 2 ст. 29, ст. 197—201 АПК РФ);

3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 3 ст. 29, ст. 202—211 АПК РФ; ч. 3 п. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

4) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания (п. 4 ст. 29, ст. 212—216 АПК РФ);

5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 5 ст. 29 АПК РФ).

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия); 2) определяет их соответствие закону или иному нормативному правовому акту; 3) устанавливает наличие полномочий у органа или лица, принявших оспариваемый акт, решение или совершивших действия (бездействие); 4) выявляет, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 4 ст. 200 АПК РФ). Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государ-

ственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Глава 25 АПК РФ содержит правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Причем законодатель предусмотрел два вида такого административного судопроизводства: 1) порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенных федеральным законом к подведомственности арбитражных судов; 2) порядок рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

§ 3. Административные суды в России: результаты и проблемы законопроектной деятельности

Необходимость учреждения в России федеральных административных судов по осуществлению административного судопроизводства основывается на ст. 118 и 126 Конституции РФ, согласно которым правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

По мнению разработчиков законопроекта, создаваемые *федеральные административные суды должны находиться в системе судов общей юрисдикции* и рассматривать административные дела, к которым можно отнести (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов предполагается отнести и дела о приостановлении или прекращении деятель-

ности общественных объединений. К категории административных относятся дела, вытекающие из административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, указанные административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции, включая федеральные административные суды и соответствующие коллегии по административным делам.

К будущим федеральным административным судам могут быть отнесены:

1) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ. Верховный Суд РФ является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным окружным административным судам;

2) федеральные окружные административные суды. Они могут стать, по мнению законодателей, непосредственно вышестоящими судебными инстанциями для административных дел, рассмотренных входящими в судебный округ верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов. Создание в системе судов общей юрисдикции административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны, будет направлено на преодоление негативных тенденций в разрешении административных дел. Планируется сформировать 21 федеральный окружной суд в пределах соответствующих федеральных округов (юрисдикция этих судов будет распространяться на несколько субъектов РФ);

3) судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуются президиумами этих судов по мере необходимости. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ;

4) федеральные межрайонные административные суды, которые могут стать вышестоящей судебной инстанцией по административным делам, рассмотренным мировыми судьями. Эти суды будут действовать в отношении нескольких районов субъекта РФ.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ будет рассматривать дела в качестве суда второй инстанции и в порядке надзора, а в качестве суда первой инстанции — следующие дела:

1) об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

2) о приостановлении и прекращении деятельности общественных, а также международных общественных объединений, действующих на территории России, в случаях нарушения ими законодательства РФ;

3) об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии РФ (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума);

4) по разрешению споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ, переданных Президентом РФ Верховному Суду РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ;

5) иные административные дела, имеющие важное государственное или международное значение, если они не могут быть рассмотрены в нижестоящих судах.

Федеральные конституционные законы могут отнести к подсудности Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции и другие административные дела. Он рассматривает также дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

Федеральный окружной административный суд будет рассматривать административные дела в качестве суда первой инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам. В качестве суда первой инстанции к его подсудности могут быть отнесены дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов, принятых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, высшими должностными лицами субъектов РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, входящих в судебный округ;

2) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов;

3) об оспаривании решений и действий (бездействия) избирательной комиссии республики, края, области, города феде-

рального значения, автономной области, автономного округа, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, соответствующих комиссий референдума (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума);

4) по спорам между органами государственной власти субъектов РФ, входящих в судебный округ. Предусмотрено, что в случае возникновения спора между органами государственной власти субъектов РФ, входящих в различные судебные округа, подсудность дела будет определяться Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ.

Федеральным конституционным законом к подсудности федерального окружного административного суда в качестве суда первой инстанции могут быть отнесены и другие административные дела. Федеральный окружной административный суд рассматривает в качестве суда второй инстанции административные дела по жалобам на не вступившие в силу решения и определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов.

Президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, автономного округа рассматривает дела по протестам на кассационные определения этих судов, на вступившие в силу решения и определения федеральных межрайонных судов.

Судебная коллегия по административным делам верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа рассматривает дела по жалобам на не вступившие в силу решения и определения федеральных межрайонных административных судов. В качестве суда первой инстанции Судебная коллегия рассматривает дела:

1) связанные с государственной тайной, кроме дел, подсудных вышестоящим судам;

2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ (за исключением дел, отнесенных к подсудности федерального окружного административного суда);

3) об оспаривании ненормативных актов высших должностных лиц субъектов РФ;

4) о приостановлении и прекращении деятельности межрегиональных и региональных общественных объединений в случаях нарушения ими законодательства РФ.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ. Указанные суды рассматривают дела по вновь открывшимся обстоятельствам, и к их подсудности в качестве суда первой инстанции федеральными конституционными законами могут быть отнесены и другие административные дела.

Федеральный межрайонный административный суд будет рассматривать административные дела, за исключением дел, отнесенных к подсудности Верховного Суда РФ, федерального окружного суда, судебной коллегии по административным делам верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и автономного округа.

Предполагается, что административные дела в федеральных межрайонных административных судах рассматриваются судьей единолично, а в вышестоящих судах — в составе трех профессиональных судей.

Многочисленно обсуждаемая в специальной литературе тематика учреждения в стране административных судов пока не привела к логичному завершению научно-политической дискуссии. Государство сегодня не гарантирует в полной мере судебную защиту граждан и юридических лиц от некачественного и незаконного публичного администрирования. В России не обеспечивается судебная защита от неправомερных действий (бездействия) и решений административных органов, так как не создана специальная ветвь правосудия — *административное судопроизводство*¹, хотя конституционно-правовое установление такого института является очевидным. В стране отсутствует фе-

¹ Об административном правосудии см., например: *Стариков Ю. Н.* Административное правосудие как форма обеспечения прав и свобод человека и способ защиты государством гражданского общества // Государство и гражданское общество: Правовые проблемы взаимодействия. Тюмень, 2007. С. 25—46; *Он же.* Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия «Право». 2007. № 2. С. 102—135.

деральный закон об административных процедурах», который устанавливал бы общие вопросы рассмотрения административных дел, возникающих в области организации и деятельности органов публичного управления, взаимоотношения исполнительной власти, организаций, физических лиц, граждан. Трудно поверить в то, что исполнительная власть может обеспечивать контроль над самой собой. Администрация не может эффективно и в полном объеме контролировать администрацию. Если имеются примеры такого эффективного и качественного контроля, то они или единичны, или проведены в тех случаях, когда принять иное решение было нельзя. Для этого нужны внешние контролируемые институты, которыми могут стать административный суд и административное судопроизводство.

В последнее время идея учреждения административных судов вновь актуализировалась на страницах периодической печати. Председатель Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия В. А. Туманов отмечает, что учреждение административных судов выпало из федеральной программы развития судебной системы страны до 2011 г.: «Таким образом, еще на четыре года заморожен судебный контроль за законностью управленческих актов, осуществление которого в рамках гражданского процесса сегодня малоэффективно»¹. В. А. Туманов, как и многие другие исследователи, в очередной раз отмечает, что отсутствие реальных действий по созданию в стране административного правосудия обусловлено закулисными механизмами в интересах бюрократического аппарата, которому не выгоден эффективный судебный контроль за законностью административно-правовых актов.

Когда заходит речь об учреждении в стране административных судов, специалисты постоянно обсуждают сопротивление такому процессу со стороны представителей арбитражных судов. В. А. Туманов, рассуждая по данному вопросу, отмечает, что административно-правовые споры в системе арбитражных судов занимают «добрую половину дел»; «если все это уйдет в административные суды, то работы у арбитражных судей будет, конечно, меньше»². Данный тезис анализировался нами уже

¹ Цит. по: *Ямианов Б.* Засудить бюрократа: Новой Думе предстоит открыть административные суды — для судебной защиты граждан от чиновников // Российская газета. 2008. 10 янв.

² См.: *Ямианов Б.* Засудить бюрократа: Новой Думе предстоит открыть административные суды — для судебной защиты граждан от чиновников // Российская газета. 2008. 10 янв.

многokrатно на страницах юридической печати. Еще раз отметим, что формирование судебной системы в соответствии с провозглашенными в конституционно-правовых нормах стандартами является единственно верным ориентиром в проведении судебной реформы; «ведомственные» интересы в структуре судебной власти вряд ли должны приниматься во внимание.

В середине 2006 г. в системе арбитражных судов появилась новая идея — создание в стране *административных трибуналов*, которым мог бы стать межведомственный орган (даже федеральная служба), рассматривающий «жалобы на штрафы, наложенные ГАИ, пожарными, налоговой инспекцией, таможней или любыми другими госведомствами»¹. Другие авторы считают целесообразным создание *Федеральной административной службы* Российской Федерации², в полномочия которой предлагается включить вопросы рассмотрения общих и специальных административных жалоб, обязательную досудебную процедуру, применение административной ответственности по отношению к физическим или юридическим лицам (так называемая внесудебная административная процедура), пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях и т. д.³ Как видно, типично административными мерами предлагается улучшить судебную систему страны. Авторы путают цели и задачи административной и судебной реформ. Исследователи проблемы административного судопроизводства почему-то полагают, что проблему формирования административных судов можно решать не учреждением судов, а каким-то эффективным способом *досудебного урегулирования споров* или конфликтов.

Вместе с тем досудебное и судебное производства значительно отличаются друг от друга, как, собственно, различны и процедуры и их задачи. Досудебное урегулирование споров никак не снимает проблемы развития в стране административных судов.

И. В. Панова в качестве важнейших задач административной (внесудебной и досудебной) процедуры выделяет: «повышение авторитета исполнительных органов публичной власти

¹ Куликов В. Правосудие в Сети: Антон Иванов предложил арбитражу перейти в Интернет // Российская газета. 2006. 25 мая.

² См.: Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4. С. 25.

³ Там же.

... разгрузку судов и освобождение от не свойственных им функций административно-юрисдикционного органа ... создание эффективного (объективного, бесплатного, оперативного) механизма защиты прав и законных интересов невластного субъекта с сокращением затрат (экономических, юридических, психологических)»¹. Таким образом, некоторые ученые пытаются увести проблему административной юстиции в другую плоскость.

Думается, если предметом исследования является административное судопроизводство, то нужно анализировать именно административное правосудие. Если что-то и нужно совершенствовать в системе административно-правовых координат, то это предмет других дискуссий и научных трудов. И. В. Панова предлагает в качестве наиболее приемлемого, эффективного как «в финансово-экономическом, так и в организационном аспектах... не ломку устоявшихся судебных систем и создание административных судов, а реформирование административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах с целью его совершенствования»². Можно было бы говорить о «реформировании» административного судопроизводства, если бы оно было изначально регламентировано в процессуальном административном праве. Как известно, до настоящего времени в России не принят закон об административном судопроизводстве. Неизвестно почему, но некоторые авторы убеждены в том, что административное правосудие уже приобрело в стране полноценное правовое регулирование и теперь уже не нуждается в реформировании. Вряд ли можно реформировать то, чего, по сути, не существует. Видимо, авторы имеют в виду лишь упоминание в АПК РФ института административного судопроизводства, но это вряд ли составляет полноценную систему правового процессуального регулирования порядка рассмотрения соответствующих категорий административных дел. Можно согласиться с мнением И. В. Пановой о необходимости совершенствования и развития административной процедуры — важнейшей гарантии прав невластных субъектов — как логическом завершении реализации административной реформы³. Однако сами административные процедуры напрямую

¹ Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4. С. 16.

² Там же. С. 11.

³ См.: Панова И. В. Указ. соч. С. 26.

не влияют на проблему административного судопроизводства. Они могут улучшать или ухудшать административную практику. А вот негативные итоги этой практики, превращаясь в конфликты и споры, становятся предметом административного дела, рассматриваемого судом в порядке административного судопроизводства.

По сведениям Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, проект кодекса административного судопроизводства в начале 2008 г. вновь был направлен в Государственную Думу для рассмотрения¹. В январе 2008 г. профильный правовой комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ, обсудив проект кодекса административного судопроизводства, поддержал инициативу принятия данного процессуального закона². С нашей точки зрения, на создание еще более цельной концепции административного судопроизводства и установление за ним качества специального вида правосудия должна быть направлена деятельность Верховного Суда РФ.

§ 4. Кодекс административного судопроизводства — процессуальная основа деятельности административных судов

Как известно, без теоретических обоснований необходимости установления либо учреждения того или иного административно-правового института возможны разработка и принятие эффективно действующего нормативного правового акта, который регулировал бы систему отношений в соответствующей области административного права. Поэтому проблема разработки специального процессуального закона — *Кодекса административного судопроизводства* — непременно увязывается в настоящее время с созданной теоретической концепцией административного судопроизводства³. Несмотря на достигнутый высокий уровень аргументации целесообразности формирования специализированного административного судопроизводства в ад-

¹ Цит. по: Куликов В. Открытый суд над бюрократами // Российская газета. 2007. 5 дек.

² См.: Он же. Арест на договорной основе // Российская газета. 2008. 31 янв.

³ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный Конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть»: Инициативный проект с комментариями. М., 2001; Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции. М., 2001.

министративных судах, авторы отмечают отсутствие ясности в концепции административного правосудия, в его соотношении с конституционными понятиями «административное судопроизводство» и «административная юстиция»¹. По мнению Ю. Тихомирова, при создании системы административного судопроизводства главным является определение его объема, характера и природы. К сфере административного судопроизводства он относит: 1) административные дела, возникающие в сфере государственного управления и регулирования; 2) споры, возникающие из административных правоотношений; 3) дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления².

По нашему мнению, развитие как административно-правовой и административно-процессуальной теории, так и проектов некоторых законов (например, Кодекса об административном судопроизводстве) позволяет говорить о новой тенденции в соотношении таких категорий, как «административная юстиция» и «административное судопроизводство».

В марте 2003 г. Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия обсудил проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации». Этот законопроект включает в себя шесть следующих разделов.

1. Общие положения (предмет регулирования; задачи и принципы административного судопроизводства; состав суда, отводы, компетенция судов по рассмотрению административных дел; доказательства и процессуальные сроки; судебные извещения, расходы и вызовы).

2. Производство в суде первой инстанции (подача и обеспечение жалобы; подготовка дела к судебному разбирательству и судебное разбирательство; постановление суда).

3. Пересмотр судебных постановлений (кассационное производство; надзорная жалоба).

4. Особое производство (восстановление утраченного судебного производства).

5. Исполнительное производство (исполнение судебных решений).

¹ См.: Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: проблемы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35; Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999.

² См.: Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: проблемы развития. С. 36.

б. Особенности рассмотрения и разрешения споров по отдельным категориям дел (особенности производства по делам, связанным с осуществлением избирательного права и права на участие в референдуме; особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов; особенности производства по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) по вопросам предоставления или лишения статуса беженца или вынужденного переселенца; особенности производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях; рассмотрение дел об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; особенности производства по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении и ином ограничении их деятельности).

Проект Кодекса административного судопроизводства начинается статьей, в которой устанавливается возможность осуществления защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений от неправомерных действий и решений органов публичной администрации в административных судах общей юрисдикции. Он включает не только положения принципиально административно-процессуального характера и значения, но и многие нормы, традиционно содержащиеся в гражданском процессуальном законодательстве, в частности доказывание и доказательства, процессуальные сроки, порядок судебного рассмотрения, процессуальные стадии, исполнительное производство. Весьма интересным является установление в проекте кодекса административно-процессуального статуса участников судебного разбирательства, например: заявитель; административный ответчик; прокурор; определенные лица и организации; свидетели; эксперты; специалисты; заинтересованные в решении суда третьи лица; представитель; адвокат.

Нормативные акты

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Семейный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Трудовой кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон (в редакции Федерального закона от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ) «О беженцах» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (с последующими изменениями).

Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон 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».

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварино-спасательных службах и статусе спасателей» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Утв. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI (с последующими изменениями и дополнениями).

Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями и дополнениями).

Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями).

Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Указ Президента РФ от 10 апреля 2004 г. № 519 «О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные госу-

дарственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы» (с последующими изменениями).

Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах».

Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

Указ 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» (с последующими изменениями и дополнениями).

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями).

Указ Президента РФ от 9 ноября 2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности» (с последующими изменениями и дополнениями).

Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов — (с последующими изменениями и дополнениями) представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371.

Постановление Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2004 г. № 209 «О фонде оплаты труда работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2004 г. № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. № 883 «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (с последующими изменениями и дополнениями).

Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче».

Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации».

Правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов. Утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475..

Положение о паспорте гражданина Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828.

Положение о порядке отбывания административного ареста. Утв. постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 726.

Положение об Администрации Президента Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490.

Положение о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699.

Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 28 июня 2004 г. № 729.

Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (с последующими изменениями и дополнениями).

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (с последующими изменениями и дополнениями).

Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (с последующими изменениями и дополнениями).

Регламент Правительства Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (с последующими изменениями и дополнениями).

Список рекомендуемой литературы

Учебники, учебные пособия, курсы лекций, монографии

Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика: Учеб. пособие. М., 2007.

Агапов А. Б. Административное право России: Учебник. М., 2004.

Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума 29—30 сентября 2007 г. / Ред. колл. *М. Х. Рустамбаев* и др. Ташкент, 2008.

Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. *С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой.* М., 2006.

Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.

Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. *А. Н. Козырина, М. А. Шатиной.* М., 2003.

Административное право. Общая часть: Учебник / Под ред. *П. И. Кононова.* М., 2006.

Административное право России: Курс лекций / Под ред. *Н. Ю. Хаманевой.* М., 2007.

Административное право России. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. *П. И. Кононова.* М., 2005.

Административное право России: Учебник / Отв. ред. *Л. Л. Попов.* М., 2006.

Административное право России: Учебник / Под ред. *Н. М. Кони́на, Ю. Н. Старилова.* Саратов, 2006.

Административное право России: Учебник для вузов / Под ред. *П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялсханова.* 3-е изд. М., 2008.

Административно-процессуальное право Германии (Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland). М., 2007.

Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. *И. Ш. Киялсханова.* М., 2004.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: Учебник. М., 2006.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд. М., 2004.

Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008.

Барциц И. Н., Бошно С. В. Источники служебного права: Учебник. М., 2007.

Бакаева О. Ю., Матвиенко Г. В. Таможенное право России: Учебник / Отв. ред. *Н. И. Химичева.* 2-е изд. М., 2007.

Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник. 2-е изд. М., 2006.

Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права. М.: Норма, 2008.

Бельский К. С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. *А. В. Куракина.* М., 2004.

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

Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006.

Вопленко Н. Н. Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006.

Воронков А. В. Понятие и институты административного права: Учеб. пособие. СПб., 2003.

Воронков А. В. Проблемы теории административного права: Сравнительно-правовое исследование. СПб., 2002.

Воронков А. В. Развитие системы административного права в России (международно- и сравнительно-правовые аспекты). СПб., 2002.

Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002.

Головко В. В. Учебник инспектора ГИБДД. М., 2007.

Государственная и муниципальная служба: от качества подготовки — к качеству управления / Отв. ред. *С. Ю. Наумов.* Саратов, 2007.

Демин А. А. Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2002.

Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М. Административное право: Учебник. М., 2005.

- Затонский В. А.* Эффективная государственность / Под ред. *А. В. Малько*. М., 2006.
- Зорькин В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М.: Норма, 2008.
- Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности / Под ред. *Ю. Н. Старилова*. Воронеж, 2008.
- Клеандров М. И.* Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2006.
- Козбаненко В. А.* Административное право. Общая часть: Учеб. пособие. М., 2008.
- Козлов Ю. М.* Административное право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М., 2000.
- Козлов Ю. М.* Административное право: Учебник. 2-е изд. М., 2004.
- Козырин А. Н., Глушко Е. К., Штатаина М. А.* Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: Учеб. пособие / Под ред. *А. Н. Козырина*. М., 2006.
- Конин Н. М.* Административное право России: Учебник. М., 2008.
- Косоногова О. В.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов. Воронеж, 2007.
- Макарейко Н. В.* Административно-процессуальное право: Учеб. пособие. М., 2008.
- Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право: Учебник. 2-е изд. Саратов, 2003.
- Мартынов А. В.* Судебная практика по делам об административных правонарушениях (Сборник судебных актов и комментариев): Учеб.-практ. пособие. Н. Новгород, 2007.
- Масленников М. Я.* Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. *А. С. Дугенец*. М., 2008.
- Масленников М. Я.* Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса — РАПК // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 27—30.
- Матвиенко Г. В.* Административные процедуры в таможенном праве / Под ред. *С. В. Запольского*. М., 2008.
- Махина С. Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж, 2005.
- Мельников В. А.* Административное право (Общая часть): Учеб. пособие. Волгоград, 2004.

- Миколенко А. И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учеб. пособие. 3-е изд. Харьков, 2007.
- Научные труды Евразийской академии административных наук. М., 2006. Т. 1; М., 2007. Т. 2.
- Никифоров М. В.* Проблемы теории административных процедур. Н. Новгород, 2006.
- Новиков А. В.* Обращения граждан. Воронеж, 2007.
- Общее административное право / Под ред. *Ю. Н. Старилова*. Воронеж, 2006.
- Овсянко Д. М.* Административное право: Учеб. пособие. М., 2002.
- Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. 3-е изд. М., 2006.
- Панова И. В.* Административно-процессуальное право России. 2-е изд. М.: Норма, 2007.
- Парыгин Н. П., Головкин В. В.* Исполнение административных наказаний: Учеб. пособие. М., 2006.
- Полянский И. А., Ширяев В. Н.* Административное право России в схемах и определениях: Учеб. пособие. М., 2006.
- Пресняков М. В.* Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости / Под ред. *Г. Н. Комковой*. Саратов, 2007.
- Рихтер И., Шунперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. М., 2000.
- Россинский Б. В.* Административная ответственность: Курс лекций. 2-е изд. М.: Норма, 2009.
- Россинский Б. В.* Административное право: Учеб.-метод. и практ. пособие. М., 2001.
- Россинский Б. В.* Административное право: Учеб. пособие в схемах. М., 2004.
- Россинский Б. В., Гончарова Н. Г.* Административное право: Учеб.-методич. пособие / Под ред. *Б. В. Россинского*. М., 2006.
- Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004.
- Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.

Сорокин В. Д. Избранные труды / С предисл. *Д. Н. Бахраха, В. В. Денисенко*. СПб., 2005.

Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.

Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 т. М.: Норма, 2002. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты; Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция.

Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 1. Воронеж, 2003.

Субочев В. В. Законные интересы / Под ред. *А. В. Малько*. М.: Норма, 2008.

Теория и практика административного права и процесса: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (пос. Небуг, 5—7 октября 2007 года) / Отв. ред. *В. В. Денисенко, А. Г. Эртель*. Краснодар, 2007.

Теория и практика административного права и процесса: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13—14 октября 2006 года) / Отв. ред. *В. В. Денисенко, А. Г. Эртель*. Краснодар, 2006.

Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд. М., 2005.

Черкасов К. В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: состояние и перспективы развития / Под ред. *П. П. Сергуна*. Саратов, 2007.

Чиркин В. Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление): Учеб. пособие. М., 2006.

Чиркин В. Е. Публичное управление: Учебник. М., 2004.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007.

Экштайн К. Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской Конвенции: Учеб. пособие для вузов. М., 2004.

Комментарии, сборники нормативных актов, словари и хрестоматии

Административная юстиция. Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия. Ч. 1, 2 / Сост. и вступит. ст. *Ю. Н. Старилова*. Воронеж, 2004.

Зубарев С. М., Селиверстов В. И. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. / Введение *В. П. Лукина*. М., 2007.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Законопроект // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 6—45.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Науч.-практ. комментарий / Отв. ред. *В. Е. Севрюгин*. М., 2004.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Постатейный научно-практический комментарий / Под ред. *А. П. Шергина*. М., 2007.

Колемасов В. Н., Мильшин Ю. Н., Помогалова Ю. В. и др. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции»: Постатейный. М., 2007.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. *В. В. Черников, Ю. П. Соловья*. М., 2006.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. *Е. Н. Сидоренко*. М., 2006.

Комментарий к Кодексу Хабаровского края об административных правонарушениях (научно-практический) / Под общ. ред. *И. А. Полянского*. Хабаровск, 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под ред. *В. А. Козбаненко*; Председ. ред. совета *Д. А. Медведев*. СПб., 2007.

Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / *А. Ф. Поздначёв, А. Ф. Нуртдинова, Л. А. Чиканова* и др. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Фе-

дерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г.) и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под общ. ред. Г. В. Мальцева, И. Н. Барцица. М., 2005.

Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». 3-е изд. М., 2003.

Королев А. Н., Россинский Б. В. Комментарий к Правилам дорожного движения Российской Федерации. М.: Норма, 2006.

Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих». М., 2000.

Миронов М., Сурков А., Попов С. Научно-методический комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М., 2006.

Российская гражданская служба: Нормативные документы / Сост. В. Д. Граждан. М., 2005.

Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999.

Россинский Б. В. Административные правонарушения: Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2003.

Салищева Н. Г. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (вводный). М., 2002.

Шергин А. Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.

Практические пособия

Алехин А. П., Демин А. А., Овчарова Е. В., Докучаева И. М. Административное право Российской Федерации: Практикум. М., 2008.

Административное производство: компетентные органы, формы протоколов, справочные материалы: Практик. пособие / Под общ. ред. Е. Н. Сидоренко. М., 2006.

Конин Н. М., Журик В. В., Петров М. П. Административное право Российской Федерации / Под ред. Н. М. Конина. М.: Норма, 2006.

Научно-практическое пособие по применению КоАП РФ / Под ред. П. П. Серкова. М.: Норма, 2006.

Образцы административно-процессуальных документов с комментариями: Практик. пособие / Под общ. ред. Е. Н. Сидоренко. М., 2005.

Панкова О. В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: Науч.-практ. пособие / Под ред. Н. Г. Салищевой. М., 2008.

Практикум по административному праву: Учеб. пособие / Под ред. Д. Н. Бахраха. М., 2005.

Романовский Г. Б. Административное право Российской Федерации: Практикум. Архангельск, 2001.

Старилов Ю. Н. Административное право: Практикум. М., 2000.

Хазанов С. Д., Новоселова Н. В. Административное право: Практикум. СПб., 2003.

*Борис Вульфович Россинский,
Юрий Николаевич Старилов*

Административное право

Учебник

4-е издание, пересмотренное и дополненное

Издательство НОРМА

Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.

101990, Москва, Колпачный пер., 9а

Тел./факс (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com

Internet: www.norma-verlag.com

Редактор *О. А. Лисицына*

Корректор

Художник *С. С. Водчиц*

Верстка: *Н. В. Зизина*

Подписано в печать

Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная

Усл. печ. л. Уч.-изд. л.

Тираж экз. Заказ №
