Д. Н. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Старилов

Административное право

Учебник для вузов

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

2-е издание, измененное и дополненное

Издательство НОРМА
Москва, 2005

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73
БЗО

Рецензенты:

Кафедра административного и муниципального права Саратовской государственной академии права (заведующий кафедрой, доктор юридических наук, профессор **Н. М. Конин);**
доктор юридических наук, профессор **И. Ш. Килясханов.**

Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н.
БЗО Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 800 с.

ISBN 5-89123-911-6

В учебнике в соответствии с программой учебного курса проанализированы основные институты российского административного права. Авторы учли серьезные изменения, произошедшие в последние годы в науке административного права, в системе государственного управления, в сфере административного законодательства. Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 1 января 2005 г. В издании достаточно подробно рассматриваются понятие административно-правовых отношений, вопросы государственного управления и исполнительной власти, разрешительной системы и административного надзора, административно-правовые режимы и др.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических учебных заведений, научных работников, служащих органов государственного и муниципального управления.

© Д. Н. Бахрах, Б. В. Российский,
Ю. Н. Старилов, 2004, 20.05
ISBN 5-89123-911-6 © ООО «Издательство НОРМА», 2004, 2005

Авторы учебника:

Бахрах Демьян Николаевич — доктор юридических наук, профессор кафедры административного права Уральской государственной юридической академии, заслуженный деятель науки РФ: гл. 1 (§ 2), гл. 2 (§ 3), гл. 3 (§ 3-5), гл. 5 (§ 6), гл. 7 (§ 4, 6—11), гл. 8, гл. 10 (§ 5 — военная служба, правоохранительная служба), гл. 15 (§ 3-5), гл. 16, гл. 17 (§ 1-4), гл. 18 (§ 1-5, 7, 8), гл. 19 (§ 1, 2, 9), гл. 20 (§ 1-4), гл. 22, 23, гл. 28 (§ 4-10), гл. 29 (§ 1-3, 5, 9);

Российский Борис Вульфович — доктор юридических наук, профессор, заместитель декана факультета права Государственного университета — Высшей школы экономики, заслуженный юрист РФ: гл. 7 (§ 1-3, 5), гл. 11, гл. 17 (§ 5, 6), гл. 18 (§ 6), гл. 19 (§ 3-8), гл. 20 (§ 5), гл. 21, гл. 24-27, гл. 28 (§ 1-3), гл. 29 (§ 4, 6, 7);

Старилов Юрий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного, муниципального и финансового права Воронежского государственного университета: гл. 1 (§ 1, 3-8), гл. 2 (§ 1, 2, 4, 5), гл. 3 (§ 1, 2), гл. 4, гл. 5 (§ 1—5), гл. 6, гл. 9, гл. 10 (§ 1—4, § 5 — государственная гражданская служба, § 6—11), гл. 12—14, гл. 15 (§ 1, 2), гл. 29 (§ 8), гл. 30.

Содержание

Предисловие **15**

Раздел I. Государственное управление, исполнительная власть, административное право

Глава 1. Государственное управление 19

§ 1. Понятие, содержание и виды управления 19
§ 2. Социальное управление 22
§ 3. Теория управления и теория административного права 26
§ 4. Понятие государственного управления 29
§ 5. Признаки государственного управления 33
§ 6. Виды государственного управления 35
§ 7. Функции государственного управления 38
§ 8. Исполнительная власть и государственное управление 43

Глава 2. Исполнительная власть 44

§ 1. Основные подходы к изучению административно-правовой теории 44
§ 2. Принцип разделения властей 46
§ 3. Признаки исполнительной власти 50
§ 4. Функции исполнительной власти 53
§ 5. Субъекты исполнительной власти 54

Глава 3. Административное право как отрасль права. Предмет и метод административного права 57

§ 1. Публичное право и административное право 57
§ 2. Административное право и частное право 59
§ 3. Предмет административного права 63
§ 4. Метод административно-правового регулирования 67
§ 5. Система административного права 71

Глава 4. Наука административного права 74

§ 1. Наука об управлении 74
§ 2. Административное право как наука 75
§ 3. Административно-правовая политика 77
§ 4. История развития административно-правовой науки 78

Глава 5. Нормы административного права и административно-правовые отношения. Источники административного права 98

§ 1. Система административно-правового регулирования 98
§ 2. Нормы административного права 99
§ 3. Структура административно-правовых норм 104
§ 4. Реализация и действие административно-правовых норм 105
§ 5. Административно-правовые отношения 105
§ 6. Источники административного права 116

Раздел И. Субъекты административного права

Глава 6. Понятие, правоспособность и дееспособность субъектов административного права 120

§ 1. Понятие субъекта административного права 120
§ 2. Правоспособность и дееспособность субъектов административного права 123

Глава 7. Индивидуальные субъекты административного права 128

§ 1. Административная правоспособность и административная дееспособность индивидуальных субъектов 128
§ 2. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации 132
§ 3. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства 140
§ 4. Специальные административно-правовые статусы индивидуальных субъектов 148
§ 5. Паспортный режим в Российской Федерации 152
§ 6. Способы защиты прав граждан 157
§ 7. Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления 160
§ 8. Право гражданина на административную жалобу . . . 161
§ 9. Производство по административным жалобам граждан 167
§ 10. Право граждан на судебное обжалование незаконных решений (действий) органов публичного управления и их должностных лиц 170
§ 11. Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц публичного управления 173

Глава 8. Государственная администрация 176

§ 1. Понятие и содержание деятельности государственной администрации 176
§ 2. Линейная и функциональная власть 178
§ 3. Организационная структура государственной администрации 180
§ 4. Административное ведомство 182

Глава 9. Органы исполнительной власти 185

§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти 185
§ 2. Президент Российской Федерации и исполнительная власть 190
§ 3. Виды органов исполнительной власти 198
§ 4. Правительство Российской Федерации 202
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти 208
§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации 217
§ 7. Территориальные органы исполнительной власти . . . 229
§ 8. Органы местного самоуправления в системе публичной власти 230

Глава 10. Государственная служба и государственные служащие 236

§ 1. Государственная должность: понятие и основные черты 236
§ 2. Должности государственной службы. Реестры должностей государственной службы 239
§ 3. Государственная служба: понятие, признаки, значение и правовые источники 242
§ 4. Муниципальная служба и муниципальная должность 246
§ 5. Система (виды) государственной службы 249
§ 6. Виды государственной гражданской службы 253
§ 7. Управление государственной службой 255
§ 8. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы: понятие, система и виды 257
§ 9. Государственный служащий: основы правового положения 271
§ 10. Классификация государственных служащих 289
§11. Прохождение государственной службы 292

Глава 11. Государственные и негосударственные организации как субъекты административного права . . . 309

§ 1. Понятие и виды организаций . . . 309
§ 2. Основы административно-правового статуса предприятий и учреждений . . . 312
§ 3. Понятие и виды общественных объединений . . . 321
§ 4. Основы административно-правового статуса общественных объединений . . . 327
§ 5. Особенности административно-правового положения профессиональных союзов . . . 332
§ 6. Основы административно-правового положения религиозных объединений . . . 336

Раздел III. Формы управленческих действий

Глава 12. Понятие и виды управленческих действий . . . 339

§ 1. Понятие формы управленческих действий . . . 339
§ 2. Значение формы управленческих действий в административно-публичной сфере . . . 342
§ 3. Виды форм управленческих действий . . . 344

Глава 13. Правовые акты управления . . . 353

§ 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления . . . 353
§ 2. Функции правового акта управления . . . 359
§ 3. Действие правовых актов управления . . . 360
§ 4. Виды правовых актов управления . . . 369
§ 5. Правовые акты Президента Российской Федерации 377
§ 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации . . . 378
§ 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти . . . 381
§ 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации . . . 388
§ 9. Правовые акты муниципальных образований (органов местного самоуправления) . . . 393

Глава 14. Административный договор . . . 398

§ 1. Понятие и публично-правовая природа административного договора . . . 398
§ 2. Признаки административного договора . . . 403

Раздел IV. Методы управленческих действий

Глава 15. Понятие и виды методов управленческих действий 410

§ 1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий . . . 410
§ 2. Виды методов осуществления управленческих действий . . . 415
§ 3. Методы прямого и косвенного административного воздействия . . . 421
§ 4. Убеждение как метод осуществления управленческих действий . . . 423
§ 5. Поощрение в системе методов управленческих действий . . . 425

Глава 16. Разрешительная система в Российской Федерации 428

§ 1. Понятие и особенности разрешительной системы . . . 428
§ 2. Правовая основа разрешительной системы . . . 431
§ 3. Разрешительное производство. Возбуждение дела . . . 431
§ 4. Принятие и исполнение решения . . . 433
§ 5. Надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности . . . 434
§ 6. Приостановление, отзыв и аннулирование лицензии 436

Глава 17. Административный надзор . . . 437

§ 1. Понятие и субъекты административного надзора . . . 437
§ 2. Содержание административного надзора . . . 441
§ 3. Правовые основы надзорного производства . . . 443
§ 4. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор . . . 446
§ 5. Государственный надзор за безопасностью дорожного движения . . . 449
§ 6. Государственный пожарный надзор . . . 453

Глава 18. Административно-правовые режимы . . . 455

§ 1. Основные начала теории правовых режимов . . . 455
§ 2. Понятие и признаки специальных административно-правовых режимов . . . 460
§ 3. Виды специальных административно-правовых режимов . . . 465
§ 4. Режим чрезвычайного положения . . . 467
§ 5. Режим особого положения . . . 474

§ 6. Режим военного положения 476
§ 7. Режим закрытого административно-территориального образования 481
§ 8. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации 484

Раздел V. Административное принуждение, административное правонарушение и административная ответственность

Глава 19. Административно-правовое принуждение 490

§ 1. Правовое принуждение 490
§ 2. Понятие и особенности административно-правового принуждения 493
§ 3. Виды мер административно-правового принуждения 497
§ 4. Административно-предупредительные меры 500
§ 5. Меры административного пресечения 504
§ 6. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы 507
§ 7. Принудительное лечение лиц, страдающих психическими заболеваниями 509
§ 8. Применение и использование огнестрельного оружия 513
§ 9. Административно-восстановительные меры 515

Глава 20. Административная ответственность 517

§ 1. Понятие административной ответственности 517
§ 2. Нормативное основание административной ответственности 518
§ 3. Административное правонарушение как основание административной ответственности . . . 524
§ 4. Отличие административного правонарушения от дисциплинарного проступка и от преступления 527
§ 5. Состав административного правонарушения 531

Глава 21. Административное наказание 540

§ 1. Цели административного наказания 540
§ 2. Виды административных наказаний 542
§ 3. Назначение административного наказания 557

Глава 22. Дисциплинарно-правовое принуждение и материальная ответственность по административному праву 564

§ 1. Понятие и признаки дисциплинарно-правового принуждения 564

§ 2. Дисциплинарная ответственность по административному праву 567
§ 3. Дисциплинарное производство по административному праву 569
§ 4. Материальная ответственность по административному праву 573

Раздел VI. Административно-процессуальное право. Производство по делам об административных правонарушениях

Глава 23. Административный процесс и административно-процессуальное право 575
§ 1. Понятие и виды юридического процесса 575
§ 2. Административные процессы 578
§ 3. Административно-процессуальное право и административно-процессуальные нормы 582
§ 4. Общие стадии административных процессов 585

Глава 24. Общие положения производства по делам об административных правонарушениях. Субъекты административной юрисдикции 589
§ 1. Задачи, принципы и общие положения производства по делам об административных правонарушениях . . . 589
§ 2. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях 596

Глава 25. Участники производства по делам об административных правонарушениях 602
§ 1. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении 602
§ 2. Потерпевший 608
§ 3. Законные представители 612
§ 4. Защитник и представитель 617
§ 5. Свидетель. Понятой 620
§ 6. Специалист. Эксперт. Переводчик 628
§ 7. Прокурор 637
§ 8. Обстоятельства, исключающие возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении 638

Глава 26. Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях **639**

§ 1. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении 639
§ 2. Доказательства 642
§ 3. Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей 647
§ 4. Экспертиза 649
§ 5. Вещественные доказательства и документы 659
§ 6. Показания специальных технических средств 663
§ 7. Оценка доказательств 666

Глава 27. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях 668

§ 1. Понятие и система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях . . . 668
§ 2. Доставление. Административное задержание. Привод 672
§ 3. Личный досмотр. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице. Досмотр транспортного средства 684
§ 4. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов 691
§ 5. Изъятие вещей и документов. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей 694
§ 6. Отстранение от управления транспортным средством. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Задержание транспортного средства. Запрещение эксплуатации транспортного средства . . . 703

Глава 28. Стадии производства по делам об административных правонарушениях 709

§ 1. Возбуждение дела об административном правонарушении 709
§ 2. Рассмотрение дела об административном правонарушении 715
§ 3. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях 721
§ 4. Вступление в законную силу постановлений о назначении административных наказаний 726
§ 5. Приведение постановлений о назначении административных наказаний в исполнение 728

§ 6. Срок давности исполнения постановлений о назначении административных наказаний 728
§ 7. Окончание исполнения постановлений о назначении административных наказаний 730
§ 8. Исполнение постановлений о назначении административного штрафа 731
§ 9. Исполнение постановлений о лишении специального права 733
§ 10. Исполнение постановлений об административном аресте 734

Раздел VII. Обеспечение законности в государственном управлении

Глава 29. Обеспечение режима законности в государственном управлении (в сфере публичного управления) 737

§ 1. Содержание и значение законности 737
§ 2. Особенности и способы обеспечения режима законности 740
§ 3. Понятие, содержание и виды контроля 743
§ 4. Президентский контроль 745
§ 5. Парламентский контроль 750
§ 6. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 752
§ 7. Контроль органов исполнительной власти 755
§ 8. Судебный контроль 758
§ 9. Понятие, цели, задачи и предмет прокурорского надзора 770

Глава 30. Административная юстиция как способ обеспечения законности в сфере публичного управления 774

§ 1. Юридическая характеристика административной юстиции 774
§ 2. Административное судопроизводство в системе судебной деятельности 777
§ 3. Административные суды в России: результаты и проблемы законопроектной деятельности 784
§ 4. Кодекс административного судопроизводства — процессуальная основа деятельности административных судов 788

Нормативные акты **791**

Предисловие

Административное право является одной из важнейших отраслей правовой системы государства, а административное законодательство служит правовой основой построения и функционирования самой многочисленной ветви власти — исполнительной. 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, методы и формы 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 административное право претерпевает коренной пересмотр его фундаментальных положений, взглядов 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.

Среди основных причин, обусловивших реформирование административного права, можно назвать: принятие Конституции РФ, в которой установлен принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; изменение практики

формирования и функционирования исполнительной власти (особое содержание, принципы и функции исполнительной власти); новое соотношение политической системы и публичного управления (государственного управления и местного самоуправления). Эти и многие другие факторы являются основой для установления современного административно-правового статуса субъектов публичного управления, субъектов организации и осуществления исполнительной власти.

Предлагаемый учебник предусматривает углубленное изучение студентами таких вопросов, как государственное управление и исполнительная власть; нормы административного права и административно-правовые отношения; административно-правовой статус субъектов административного права, в том числе права и обязанности граждан в сфере государственного управления, порядок обжалования действий и решений органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан. Серьезное внимание уделяется правовому регулированию деятельности органов исполнительной власти и государственной службы.

Более глубоко, чем традиционно принято в учебниках по административному праву, рассматриваются административные акты управления, вопросы разрешительной системы в Российской Федерации и административного надзора, административно-правовые режимы, проблемы административного принуждения. С учетом положений нового Кодекса РФ об административных правонарушениях детально излагаются разделы, связанные с административной ответственностью и производством по делам об административных правонарушениях. В частности, анализируются административно-правовой статус участников производства по делу, их права и обязанности, вопросы доказывания и доказательств по делам об административных правонарушениях, основания и порядок осуществления мер обеспечения производства и стадии производства по таким делам.

Рассматриваются также вопросы обеспечения режима законности в государственном управлении, в том числе административной юстиции.

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего, профессионального образования по специальности 021100 «Юриспруден-

ция», а также программами по административному праву ведущих юридических вузов страны.

При ссылках на федеральные законы и иные нормативные акты 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.

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 РСФСР — Кодекс РСФСР об административных правонарушениях

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МРОТ — минимальный размер оплаты труда

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 немыслимо 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 распоряжаться). В 60-х гг. XX в. сформировалось новое научное направление — кибернетика[1], 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

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

информации в любых сложных динамических системах[1]. При этом управление рассматривается на высоком уровне абстракции, 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. Атаманчук[2]: 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 пр.).

Следует отметить, что сущность управления на протяжении многих десятилетий остается неизменной. Определяя понятие «управление», классик менеджмента А. Файоль приводит 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.);

6) административные операции (предвидение, организация, распорядительство, координирование и контроль).

[1] См.: *Кнорринг В. И.* Искусство управления: Учебник. М., 1997. Сб.

[2] См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 29—30.

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

предвидеть, т. е. учитывать грядущее и вырабатывать 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 пр.); социально-экономические системы (отрасли, отдельные предприятия, сфера обслуживания и пр.); организационные системы, основным элементом которых является сам человек[2]. 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 управления[3]. 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 решения задач.

Любому управленческому процессу свойственны следующие характерные черты: а) необходимость создания и функционирования законченной системы; б) целенаправленное воздействие на систему, результатом которого становится достижение упорядоченности отношений и связей, способных выполнять по-

[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.

ставленные задачи; в) наличие субъекта и объекта управления в качестве непосредственных участников управления; г) информация как главное связующее звено между участниками управления; д) наличие иерархии в структуре управления (элементы, подсистемы, отрасли, области); е) использование различных форм подчинения объекта управления субъекту управления, в рамках которых используются различные приемы, формы, способы, методы и средства 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

Социальное управление — один из типов общего управления, исследованием которого занимается кибернетика. Управление — это, во-первых, целенаправленное воздействие на сложную систему, во-вторых, функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т. е. достижение стоящих перед ними целей, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности[1].

Сложной считается система, которая состоит из ряда, как правило, разных элементов. Процесс управления имеет место только в сложных динамических системах. Он необходим для устранения дезорганизации, хаоса, повышения организованности системы, сохранения ее качественной определенности вопреки действию внутренних и внешних возмущающих факторов, приведения системы в соответствие с объективными закономерностями данной среды.

Управление неразрывно связано с информацией. Для устойчивого существования системы необходимо, чтобы она была

[1] См.: *Алехин А., Кармолицкий А., Козлов Ю.* Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 4.

способна воспринимать, хранить, перерабатывать, передавать информацию. Связь и упорядоченность компонентов целого достигается путем их информационного взаимодействия, а также взаимодействия системы с внешней средой путем передачи сведений об окружающей среде и о самой системе. Информация передается в виде сигналов. Сигналы несут в себе управляющее воздействие, которое заставляет систему перестраиваться для совершения определенных действий. Благодаря информационному воздействию даже малая доля энергии, содержащаяся в сигнале, часто влечет за собой возникновение значительно большей. К информации система относится избирательно, она реагирует лишь на определенные сигналы.

Существенным признаком управления является обратная связь, т. е. механизм учета соотношения цели, команды и результата действия. Это необходимо, чтобы субъект управления получал информацию о состоянии объекта, о выполнении команды, переданной по каналам прямой связи. Благодаря обратной связи в системе создается замкнутая цепь каналов информации, система приобретает органичную целостность, способность противостоять изменениям окружающей среды. Информация, поступающая по каналам обратной связи, дает возможность управляющему перенастраивать систему, вырабатывать новые и корректировать старые команды и т. д.

Наиболее общей целью управления является гомеостазис — обеспечение динамического равновесия между системой и средой, сохранение ее качественной определенности вопреки разрушающим воздействиям, преодоление противоречий между элементами системы, системой и внешней средой. Усиливая или ослабляя внутренние процессы, комбинируя их и т. д., субъект добивается сохранения системы и повышения уровня ее организованности.

В тех случаях, когда управление осуществляется изнутри органами, механизмами и с- помощью факторов, присущих самой системе, налицо самоуправление. Большинство социальных и биологических систем самоуправляемы. В каждой из них можно выделить две подсистемы: управляемую (объект управления) и управляющую (субъект управления). Но многие из созданных людьми социальных и технических систем не являются самоуправляемыми (право, автомобиль и др.).

Социальное управление как особый тип управления представляет собой воздействие одних людей на других главным

образом с помощью информации в целях упорядочения социально значимых процессов, обеспечения устойчивости, развития социальных систем. Необходимо назвать ряд его главных особенностей.

1. Это управление людьми (отдельными индивидами, группами, обществом в целом), что является особым типом взаимоотношений людей.

Человек — общественное существо, он не может существовать вне общества. Важнейшей особенностью человеческого бытия является совместная деятельность людей в различных сферах общественной жизни. Объединение — важное средство в борьбе за существование. Человеческий коллектив неизбежно принимает форму определенной организации для того, чтобы координировать и направлять действия, регулировать отношения между его членами, подчинять их единой общей цели.

Социальное управление может сводиться только к руководству людьми (призыв на военную службу, прием в вузы). Но часто оно служит средством воздействия на вещи, средством обеспечения согласованной деятельности людей в процессе производства, транспортировки, распределения материальных благ. Субъект управления воздействует на общественные отношения, на вещи через волю и сознание людей. Организация всегда состоит в упорядочении другой деятельности.

2. Действия человека носят сознательный, целесообразный, волевой характер. Воля — регулирующая сторона сознания, направляющая деятельность человека на выполнение поставленной цели.

Совместное бытие предполагает единство, упорядоченность действий, для чего необходимо согласование воли разных людей. Не может быть единства действий там, где нет единства целей, волевых усилий. Единство воли — необходимое условие согласованности действий людей. И вторым существенным признаком социального управления является то, что оно осуществляется путем воздействия на волю людей.

Способность обеспечить преобладание, доминирование воли одних над волей других, способность подчинять чужую волю называют властью. Власть — это вертикальная, иерархическая координация действий, важнейшее, необходимейшее средство управления, обеспечивающее согласование воли, а значит, и действий разных людей.

Кстати, понятия «власть» и «собственность» очень близки. Собственность — это пользование, владение, распоряжение продукцией овеществленной деятельности, власть над овеществленным трудом. А власть — это пользование, распоряжение действиями людей, живым трудом.

3. Высокая степень автономии, самостоятельности, свободы воли управляемых, которые способны к самоорганизации. Объекты социального управления: люди, коллективы, народы — обладают волей и сознанием, способностью анализировать окружающую обстановку, выбирать определенные варианты поведения. Разнообразие человеческих потребностей, интересов, вкусов, склонностей огромно, у каждого человека свой склад ума, жизненный опыт, свои особенности мышления, переживания. Поведение человека, как правило, не может быть жестко детерминировано, оно носит вероятностный характер.

В социальных системах возможно не только определенное соединение субъектов и объектов управления, но и перемена их местами и социальными ролями.

Человек чрезвычайно многообразен, индивидуален, он является участником разнообразных общественных отношений, выполняет различные социальные роли, управляет техническими средствами, а в ряде случаев и людьми. Сознательное целенаправленное руководство не в состоянии охватывать все проявления жизнедеятельности человека, а главное — такая максимализация управления принесла бы большой вред, сковала бы общество, помешала бы развитию личности. В обществе управление сочетается с большей или меньшей самостоятельностью, автономией объектов. Конечно, степень самостоятельности различных людей (военных и гражданских, детей и взрослых) не одинакова, к тому же на нее оказывает влияние классовая структура общества. Но ни одному субъекту власти не удавалось и не удастся подчинить своему воздействию всю деятельность человека.

Наряду с управлением в обществе действуют и такие регуляторы, как наука, искусство, стихийные процессы (миграция, преступность и т. п.).

4. Управление людьми осуществляется сознательно. В этом процессе вырабатываются идеальные цели и программы их осуществления, сознательно создаются средства выполнения программ (органы, системы связи и т. п.).

Цель биологической системы — гомеостазис достигается главным образом через приспособление к окружающей среде. Социальное управление во многих случаях имеет целью совершенствование системы, изменение ее качественных особенностей, приспособление среды обитания к своим потребностям.

5. Очень важно и то, что человечество научилось накапливать и хранить информацию вне индивида, передавать ее путем социального воспитания. Люди создали специальные средства, с помощью которых они закрепляют, сохраняют и передают опыт поколений, превращают индивидуальный опыт в коллективный, ими изготовлены технические устройства для быстрой передачи информации на большие расстояния, для ее обработки, принуждения и т. д. Специфика социального управления состоит и в использовании внегенетической, внеорганической системы средств сбора, обработки и передачи информации. В этой связи социальное управление характеризуется наличием индивидуальных устройств, т. е. специальных-управляющих систем, технических средств, особых каналов связи, «языков» (кодов).

Существуют разнообразные виды управления людьми. Оно всегда осуществляется в конкретных условиях. Управленческие отношения — один из видов общественных отношений, складывающихся под влиянием многих обстоятельств.

В зависимости от пределов властного воздействия можно различать управление государством, городом, сферой социальной жизни (обороной, здравоохранением, финансами и др.), предприятием и т. д. По признаку собственности можно различать государственное, муниципальное, частное некоммерческое и частное коммерческое управление.

§ 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 осуществления[1]. Государ-

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

ственное 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 удовлетворению. 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—результаты [1].

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 управленчес-

[1] См.: *Атаманчук Г. В.* Указ. соч. С. 33—34, 36.

кую 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.

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 на студенческой скамье. Это становится особенно актуальным 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 достаточную 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 литературе[1] 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) системность[2].

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 пр.). Более конкретно — это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого госу-

[1] См.: *Атаманчук Г. В.* Указ. соч. С. 38, 92—110.

[2] Там же. С. 35-39.

царства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.

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 т. д.). 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 — это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;

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

отрасль государственного управления — это 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 обусловливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

сфера государственного управления — это 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) — это 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: а) суды общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях; б) мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ; в) общественные объединения (органи-

зации) 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 обеспечиваются 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 в субъектах 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, иерархичных) 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 функ-

ций 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 так называемого «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* осуществляется органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в том числе иногда и 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* — осуществление 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 уп-

равление 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, пресекательного, 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, кан-

целярских 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 созидающим, «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 пр.) 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 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 обусловливаются 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.

3. *Планирование*— это 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 программы по развитию отношений в различных отраслях и сферах государственного управления (федеральные, региональные и комплексные программы), а также программы по изменению и улучше-

нию деятельности органа государственного управления и его структуры.

4. *Организация* — это 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* — это 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* — это 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 регули-

рования, межотраслевой координации и контрольно-надзорные функции).

8. *Контроль*— это 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 надзор[1], осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений).

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. д.

Надзор рассматривается в гл. 17.

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 разработчиков, производителей и потребителей; контроль за выполнением установленных законом требований и положений; координационное управление; реализация надведомственных контрольно-надзорных полномочий. Функция государственного регулирования все чаще находит свое 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-распорядительньши 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* — это фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов госу-

дарственного 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 органы 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 принуждение, регулирование и т. д.

Понятие «исполнительная власть» является более узким по отношению к понятию «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управ-

ления; эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государственного 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 своей деятельности и государственное управление. Оно является более широким понятием по отношению к исполнительной власти, обусловливает качественные характеристики последней и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти.

Глава 2
Исполнительная власть

§ 1. Основные подходы к изучению административно-правовой теории

В данном параграфе мы коснемся лишь самых основных подходов, задающих последовательность изучения административного права. Один из подходов использует аксиому о разли-

чии 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 приемов и способов 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 обусловливает 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 управлении, 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 обусловливают 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 средствами и методами. 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), регулирующее 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 разделе-

ния 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 обусловливает наличие как специальных органов государства, так и применяемых ими специальных форм и методов воздействия на общество, на само 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 за собой 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 в целях выполнения задач и функций государства, обеспечения демократического развития общества, соблюдения прав и свобод граждан; все ветви власти при этом уравновешивают и взаимно контролируют друг друга. Для этой 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 Федера-

ции 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 уравновешена 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, государственных комитетах, феде-

ральных службах органах исполнительной власти субъектов 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

Государственная власть опирается на государственный аппарат, юридические нормы, материальные ресурсы, механизмы убеждения и принуждения. И само государство, и его деятельность можно рассматривать как средство управления, осуществляемого в интересах социальной группы, класса или всего народа как инструмент властвования.

Исполнительную власть можно трактовать в двух основных аспектах: 1) в юридическом, понимая под ней право и возможность официальных руководителей управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать властные акты; 2) в по-

литологическом, когда данное понятие охватывает комплекс политико-правовых явлений и прежде всего публичную администрацию (систему органов исполнительной власти), компетенцию ее органов и служащих, ее деятельность.

1. Первый признак исполнительной власти— *ее вторичность, подчиненное положение, зависимость от высшей власти.*

2. Второй признак исполнительной власти — ее *организующий* характер. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, в созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению актов высшего руководства. Она переводит политические проблемы в* организационные. Исполнительная власть обязана объединять энергию, усилия граждан, наводить порядок и в обычных, и в экстремальных условиях.

Закон служит только абстрактной нормой, намечающей модель поведения людей. Для его исполнения необходимы организующие, координирующие и контролирующие действия государства. Их осуществляют органы исполнительной власти, имеющие дело с действительными явлениями жизни и выполняющие задачи постоянного, целенаправленного управления людьми, а через них — имуществом и общественными процессами.

3. Исполнительная власть отличается *систематической, непрерывной деятельностью,* направленной на сохранение социальной системы, ее укрепление и развитие.

4. Исполнительная власть имеет *универсальный* характер во времени и пространстве, т. е. осуществляется везде, где функционируют человеческие коллективы. Она непосредственно организует оборону страны, охрану государственной и общественной безопасности, работу государственных предприятий и учреждений, осуществляет *общее руководство негосударственными организациями (регистрация, лицензирование, налогообложение, контроль), с помощью правовых норм воздействует на граждан и организации. Она в процессе исполнения актов высшего руководства осуществляет еще и правотворчество, и юрисдикционную деятельность (наказывает, разбирает споры). Универсализм этой власти и в способах воздействия на людей (поощрение, убеждение, договор, регистрация, разрешение, пресечение и др.).

5. Наличие в непосредственном ведении исполнительной власти *огромных ресурсов:* правовых, информационных, экономических, технических, идеологических, организационных.

6. Ведая огромными ресурсами, исполнительная власть непосредственно их не использует. Она распоряжается действиями людей, природными и иными ресурсами, чтобы организовать производство, образование, здравоохранение и др. Исполнительная власть реализует *исполнительно-распорядительную деятельность,* в процессе осуществления которой издается огромное количество распоряжений — административных актов.

7. В непосредственном ведении исполнительной власти находятся вооруженные силы, в частности армия, полиция (милиция), органы госбезопасности, специализированные принудительные учреждения. Субъекты исполнительной власти используют имеющиеся у них фактические и правовые возможности для осуществления внесудебного, административного принуждения. *Принудительность, опора на силу,* возможность самостоятельно осуществлять физические, организационные и иные меры принуждения в административном порядке — важная черта исполнительной власти.

8. Названные выше признаки содержания исполнительной власти — универсальность, предметность, принудительность, организующий характер — детерминируют ее организационную форму — *единую, большую по объему, иерархически построенную государственную систему.* Единство многоуровневого механизма исполнительной власти — важнейшая основа единства государства.

Известно, что и законодательная, и судебная власть не обладают организационным единством, иерархией, подчинением нижестоящих звеньев вышестоящим. В отличие от других властей исполнительная власть организационно едина, ее нижестоящие звенья подчинены вышестоящим, она делится на иерархические уровни.

9. Исполнительная власть выступает как вторичная по отношению к представительным (законодательным) органам, которые определяют ее структуру, полномочия ее органов, даже если носители исполнительной власти избираются непосредственно народом (президент, губернатор и т. д.). Издаваемые ими властные акты подзаконны, они развивают, уточняют, детализируют,

применяют в конкретной обстановке закон. Действия органов и должностных лиц системы исполнительной власти не могут противоречить закону, являются его исполнением.

10. В условиях правового государства-значительно изменяются объем и формы контроля за деятельностью исполнительной власти. Ее подконтрольность приобретает качественно иной характер. Исполнительная власть не подчинена другим властям, она самостоятельна, но ее вправе контролировать все существующие власти: и парламент, и суды, и иные органы, не принадлежащие ни к одной из трех ветвей власти (прокуратура, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека и др.). В Российской Федерации огромные контрольные полномочия принадлежат также Президенту РФ, занимающему особое положение в российской системе разделения властей.

§ 4. Функции исполнительной власти

Главная цель исполнительной власти, обусловленная ее социальным назначением и особым положением в системе разделения властей, заключается в качественном выполнении задач и функций государственного управления. Таким образом, функции исполнительной власти определяются целями и 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, как 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 обяза-

ны 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 Российской Федерации;

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, ибо 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 Феде-

рации: 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 Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов 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) главы исполнительной власти субъектов РФ (президенты, 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 госслужащих, 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

Административное право как отрасль права. Предмет и метод административного права

§ 1. Публичное право и административное право

Правовое регулирование современных общественных отношений обеспечивается нормами публичного права, в предмет которого входят: основы государственного устройства; функционирование государства и его институтов; институты гражданского общества; система и органы местного самоуправления; правотворческий и правоприменительный процесс; судебная система; международные отношения.

Публичное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов государства (всего общества); частное право охраняет интересы отдельных лиц. В число отраслей, составляющих систему частного права, входят гражданское, семейное, трудовое, торговое право и некоторые другие отрасли. Административное право как отрасль публичного права определяется прежде всего своим предметом, т. е. системой государственно-управленческих отношений.

Современные политические и социально-экономические процессы значительно повышают роль государства в решении общественных задач, обеспечении прав и свобод граждан. В течение последних 10 лет получила существенное развитие правовая система РФ, реформируются ее традиционные правовые образования, появляются новые отрасли права и публично-правовые институты. В 1995 г. в стране был опубликован первый учебник публичного права[1].

Публичное право включает отрасли, в разной степени связанные с правовым механизмом организации и функционирования самого государства и его органов: конституционное (государственное) право, административное право, уголовное право, финансовое право, процессуальное право, судоустройство, международное публичное право. Каждая отрасль имеет специфический объект и методы правового регулирования, а также особую структуру нормативного материала, изучаемого в рамках этой отрасли права.

[1] См.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М., 1995.

Публичное право также распространяет свое действие на сферу организации и функционирования негосударственных учреждений — органов местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти. В современных региональных законодательствах содержатся обширные правовые образования, связанные с публичным правом. Субъекты РФ обладают правом принятия региональных законодательных актов, что устанавливается Конституцией РФ и уставами субъектов РФ.

Одной из самых объемных отраслей публичного права является административное право, которое регулирует широкий круг вопросов организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной государственной службы, обеспечения законности в области функционирования исполнительной власти. Наряду с регулирующими административному праву присущи и «полицейские» (административно-юрисдикционные) методы воздействия на конкретных участников правоотношений. Субъекты административного права, представляющие государство и его органы, также применяют в своей деятельности принудительные механизмы и правовые средства, используют в установленных законодательством пределах административно-властные принудительные полномочия.

Административное право представляет собой одну из сложнейших, крупнейших и наиболее развитых отраслей российского права. Это обусловлено специфическим предметом данной отрасли права, широтой и глубиной отношений, которые регулируются его нормами. Поскольку исполнительная власть, управленческая деятельность и само управление характерны практически для всех сфер общественной и государственной жизни, то административное право можно с полным основанием характеризовать как центральную отрасль в правовой системе, которая воздействует на многие другие отрасли права и испытывает на себе влияние со стороны иных правовых отраслей; словом, в этой отрасли права фокусируются многие общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования со стороны иных отраслей права (например, конституционного, уголовного, финансового, бюджетного, налогового, банковского права).

Принципиально важный характер этой отрасли права подчеркивает и главный метод (или, точнее говоря, один из мето-

дов) 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.

§ 2. Административное право и частное право

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 и на обоюдном согласии их создания, изменения и прекращения, а также установление порядка рассмотрения и разрешения споров и конфликтов между частными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями.

Публичное право (как минимум его важнейшие части — государственное и административное право) имеет в качестве предмета изучения государство как носителя верховной и суверенной власти, а также саму государственную 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.

Публичные интересы устанавливаются и реализуются в административном праве посредством таких правовых средств, как: 1) правовая регламентация публичного интереса, установление его признаков, сущности и видов; 2) нормативная фиксация необходимости признания приоритета публичных интересов, их повсеместного, обязательного и непосредственного соблюдения и установление форм и видов правовой защиты публичных интересов; 3) определение мер юридической ответственности за нарушение публичных интересов. Следовательно, административно-правовому регулированию подлежит огромная сфера публичных интересов. Более того, субъекты админи-

стративного права призваны неуклонно соблюдать административно-правовые нормы, определяющие необходимость соблюдения общественных интересов и устанавливающие при их нарушении различные виды правовой ответственности.

Таким образом, ведущая роль административного права в системе публичного права определяется тем, что оно создает правовую основу для публичного управления, т. е. предметом административного права в публично-правовом смысле являются отношения в сфере публичного управления.

Разграничение публичного и частного права — трудная и до сих пор считающаяся спорной задача. Российская административно-правовая наука традиционно рассматривает эту проблему применительно к предмету и методам административного права. Существует ряд теорий о разграничении частного и административного (публичного) права. Остановимся на трех из них[1].

Теория интересов определяет виды интересов, которые обеспечиваются отдельными правовыми нормами (принципами), и указывает направления правового регулирования конкретных общественных интересов или действий. Эта теория направлена в первую очередь на выявление публичного интереса, обеспечиваемого образуемыми правоотношениями. Публичное право служит государственным (публичным) интересам, частное право регулирует частные интересы. 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. Вместе с тем эти частные интересы не могут и не должны негативно воздействовать на решение общественно значимых и общесоциальных задач.

[1] См.: *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. М., 2000. С. 90—111.

Таким образом, теория интересов затрагивает лишь наиболее общие аспекты разграничения публичного (административного) и частного (гражданского) права. Она не обеспечивает сколько-нибудь полного и четкого разграничения этих правовых образований, так как большинство правовых норм одновременно регулируют как публичные, так и частные интересы.

Теория субординации (соподчинения), являясь господствующей теорией при отграничении публичного и частного права, раскрывает характер отношений между участниками (субъектами) правовых отношений. Эта теория видит сущность публичного права в образуемом в рамках осуществления публичной власти отношении подчиненности (соподчинения). В публичном праве нижестоящие 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 одинаковый масштаб подчинения определенным правом процедурам и правилам).

Для публичного права характерно одностороннее регулирование отношений при помощи 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). Кроме того, теория субординации не объясняет с точки зрения подчиненности или соподчинения сущности правовых отношений в области так называемого позитивного государственного управления социально-культурной, образовательной и коммунальной сферами.

Теория относительности и допустимости правовых норм указывает на распространение действия правовых норм на различные субъекты права. Публичное право содержит правовые нормы, которые имеют адресатом государство или другие субъекты суверенной государственной власти и применяются для регули-

рования 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). Таким образом, публично-правовые нормы могут создавать правоотношения между точно установленными субъектами права. Напротив, для частного права характерны правовые нормы, которые могут применяться для регулирования отношений между всеми субъектами права, т. е. число адресатов частноправового регулирования неограниченно. Публичное право — это особое право самого государства и его органов; частное право — это право для каждого индивидуума и каждого субъекта. Теория относительности правовых норм формальна по своей сути и потому при всей конкретности подхода к разграничению публичного и частного права она не содержит материальных критериев разграничения этих правовых сфер.

Ни одна из рассмотренных теорий до настоящего времени не реализована на практике, однако каждая из них нашла своих сторонников. Думается, что эти теории будут полезны при выяснении сущности и социальной значимости административного права. Вместе с тем каждая из них "содержит рациональное ядро: в первом случае речь идет об обеспечении публичных или частных интересов; во втором — о возможностях властного воздействия на подчиненных субъектов права; в третьем — о направленности правового воздействия либо на организацию и функционирование государства и его структурных подразделений, либо на обеспечение режима законности в сфере регулирования деятельности частных лиц и частных организаций.

Попытка более конкретного отграничения административного права от права частного повлечет за собой выявление следующих *признаков административного права:*

обеспечивает публичные интересы и реализацию государственных функций и задач;

использует возможности властного воздействия на подчиненных субъектов права;

регулирует организацию и функционирование государства и его структурных подразделений;

область административно-правового воздействия — управленческие отношения, возникающие как внутри государства и

его органов, так и при взаимодействии органов управления, граждан и других субъектов права;

оперирует специфическими («управленческими») нормами материального административного права;

для реализации материальных норм административного права применяются специальные административно-процессуальные нормы как позитивного (регулятивного, управленческо-процедурного), так и административно-деликтного характера. Часто административно-процессуальные нормы действуют только для обеспечения государственно-правовой деятельности органов управления;

важнейшей формой управленческой административной деятельности является не договор (как в гражданском праве), а правовой акт управления (нормативный или индивидуальный). В некоторых случаях могут заключаться и административные договоры, относящиеся к области публичного права;

ответственность государственного органа управления в случае причинения ущерба третьим лицам наступает только при осуществлении функций на государственной или муниципальной службе, т. е. если этот ущерб был причинен должностными лицами (государственными и муниципальными служащими) при осуществлении служебной деятельности (при исполнении служебных обязанностей и функций);

при возникновении административного спора применяется административный и судебный порядок. Последний имеет специальное правовое регулирование. Вместе с тем следует отметить, что до настоящего времени в России не создан специальный административный суд, который разрешал бы возникающие управленческие споры (административные дела).

§ 3. Предмет административного права

Между отраслями российского права существуют серьезные различия. Важнейшие из них — предмет регулирования; метод регулирования; принципы отраслевого регулирования; цели отрасли права; субъекты отрасли права и отраслевых правоотношений; источники отрасли права; система отрасли права.

Известно, что отрасли права отличаются друг от друга прежде всего по характеру общественных отношений, которые они регулируют. Особенности этих общественных отношений определя-

ют предмет регулирования. А от него зависят иные признаки отрасли: метод регулирования, система отрасли и др. Не случайно большинство отраслей права получило название по особенности регулируемой совокупности общественных отношений, например трудовое, земельное, семейное, уголовно-процессуальное.

В порядке первого приближения к содержанию предмета административного права можно предложить такое определение: *это совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации (органов исполнительной власти), муниципальной администрации (исполнительных органов местного самоуправления) и административного судопроизводства.*

Субъекты публичной администрации (органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления) осуществляют разнообразную деятельность: властную, договорную, организационно-массовую, материально-техническую (размножение материалов, подготовку проектов документов, математические расчеты и др.). Административным правом регламентируется основная — властная — деятельность государственной и муниципальной администрации и тесно связанная с нею работа по заключению и исполнению административных договоров (соглашений о разграничении полномочий, контрактов о военной службе и др.).

В предмете административного права России четко выделяются три группы общественных отношений, возникающих при осуществлении: .

регулятивной, созидательной деятельности публичной администрации;

охранительной деятельности публичной администрации;

административного судопроизводства судами.

Такой общий и частично условный подход к определению предмета административного права нуждается в ряде уточнений.

1. Кто осуществляет публичную административную власть? Что включается в понятие публичной администрации?

Во-первых, как уже отмечалось, органы исполнительной власти и муниципальные органы, а также ряд подчиненных им учреждений (центры временной изоляции несовершеннолетних

и др.), строевых подразделений (полки дорожно-патрульной службы, ОМОН и др.).

Во-вторых, это руководители иных государственных и муниципальных органов осуществляющие внутриорганизационную деятельность. Председатель представительного органа и тем более руководитель его аппарата, прокурор, председатель суда, руководя подчиненными им работниками, органами, выступают как главы учреждений, администраторы. Так, председатель областного суда, организуя работу судей аппарата областного суда, занимается не правосудием, а административной деятельностью.

В-третьих, к государственной администрации относятся Администрация Президента РФ и Управление делами Президента РФ, Банк России, его главные управления и расчетно-кассовые центры.

В-четвертых, это администрации государственных и муниципальных учреждений и предприятий, осуществляющие руководство этими организациями (вузами, библиотеками, железнодорожными станциями и др.) и имеющие властные полномочия в отношении тех, кто пользуется их услугами.

Таким образом, под публичной администрацией прежде всего понимается система органов государственной исполнительной власти и муниципальных исполнительных органов, а также осуществляющие административную власть иные органы, руководители всех муниципальных и государственных органов, учреждений, предприятий, строевых подразделений. Можно сказать, что к публичной администрации относятся все существующие в Российской Федерации государственные и муниципальные органы, кроме представительных органов и судов, администрации представительных и судебных органов, государственных и муниципальных организаций.

2. Деятельность администрации двойственна. В ней главное — созидательное начало, организация нормальной жизни и развития общества, его систем образования, здравоохранения, связи, транспорта и др. Но важна и охранительная работа: защита прав личности, собственности, нормальных условий существования государства, общества, граждан. Соответственно, предметом административного права являются обе стороны функционирования публичной администрации: созидательная («активная администрация») и охранительная («пассивная администрация»).

3. Вся деятельность публичной администрации направлена на исполнение законов, международных договоров и актов правосудия.

4. Необходимо обратить внимание на еще одно важное обстоятельство. Публичная администрация и суды вступают в отношения с гражданами, разнообразными организациями. Административное право, если быть точным, регулирует не деятельность, а отношения, возникающие при этом. Оно закрепляет обязанности и права всех сторон общественных отношений и властных, и невластных субъектов. Правила дорожного движения, лицензирования, санитарии, таможенного оформления товаров и многие другие могут служить тому примером.

5. Публичная административная, организующая деятельность существует во всех сферах общественной жизни, она велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях она настолько специфична, что ее регламентируют нормы не административного, а других отраслей права. Так, властную деятельность администраций государственных и муниципальных предприятий, учреждений в отношении их работников регулирует трудовое право, отношения связанные с финансами, — финансовое право. Поэтому необходимо в определение предмета административного права внести такое существенное уточнение: оно регулирует все отношения, возникающие в процессе функционирования публичной администрации, *за исключением тех, которые закреплены другими отраслями права Российской Федерации*.

6. Административное право закрепляет систему средств административного принуждения.

7. К предмету административного права относятся и отношения, связанные с рассмотрением жалоб граждан во вне судебном порядке (административных жалоб). Государственные и муниципальные органы, предприятия и учреждения, суды, органы прокуратуры и иные субъекты, работающие с административными жалобами, вступают в административно-правовые отношения с их авторами и между собой.

8. Все административно-правовые отношения можно разделить на три вида:

а) *внутриаппаратные отношения.* Соответствующие юридические нормы закрепляют систему исполнительных органов власти, организацию службы в них и взаимоотношения, формы и методы внутриаппаратной работы;

б) *внеаппаратные отношения.* Взаимоотношения органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями любых организационно-правовых форм, с гражданами;

в) *отношения, возникающие при осуществлении административного судопроизводства.* Статья 118 Конституции РФ закрепляет существование в стране конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства. Административное судопроизводство — это рассмотренные судами административных дел в порядке, регламентируемом процессуальными нормами административного права.

Обобщая вышесказанное, можно дать более полное определение предмета административного права: *это система общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности публичной администрацией по исполнению законов, актов правосудия, публичных договоров (если они не стали предметов регулирования других отраслей права), а также при осуществлении административного судопроизводства.*

В наше время публичная административная деятельность и возникающие при этом отношения имеют большое значение для реализации конституционных прав и обязанностей граждан, защиты прав граждан и частных организаций.

Главная составляющая предмета административного права, его ядро — система отношений публичной администрации с гражданами и их организациями. Основная задача административного права — правовое обеспечение конституционных прав и обязанностей граждан. Поэтому его предмет можно определить и как *совокупность общественных отношений, возникающих при обеспечении публичной администрацией конституционных прав и обязанностей граждан, иных отношений, связанных с ее деятельностью, а также при осуществлении административного судопроизводства.*

§ 4. Метод административно-правового регулирования

Управленческие административные отношения всегда были и будут, пока существует человеческое общество. Они, как и семейные, экономические связи появились намного раньше, чем юридические нормы. Последние не создают властеотношений, а используются для того, чтобы их формализовать, упорядочить, развить, охранять.

Административная деятельность (управление) предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного лица другому, оно неразрывно связано с властью. В системе управленческих административных связей субъекты не равны и к тому же они выполняют разные социальные роли. Это неравенство право не может и не стремится устранить. Законодатель, воспринимая его как объективную необходимость и регламентируя организацию и функционирование исполнительной (административной) власти, юридически оформляет такое неравенство, асимметрию прав и обязанностей субъектов. Этим объясняются особенности административно-правового метода регулирования.

Можно утверждать, что совместная деятельность разных субъектов может быть обеспечена двумя путями: 1) путем использования власти, обеспечения преобладания одной воли; 2) путем согласования, договора. Конечно, возможно сочетание команды и договора, но это лишь использование различных методов регулирования поведения людей. Поэтому наибольшей спецификой, качественной определенностью обладают два существенно различных метода регулирования — административно-правовой и гражданско-правовой. Их сравнение позволяет лучше выяснить особенности каждого.

Административное право — юридическая форма, модель функционирования публичной администрации. Оно закрепляет юридическое неравенство, асимметрию прав и обязанностей субъектов властеотношений. Это часто связано с подчинением одной стороны другой, которое может быть линейным (связи типа «начальник — подчиненный») или функциональным (связи типа «инспектор — контролируемый»). Юридическое неравенство сторон обусловлено и разными ролями, задачами субъектов. Даже у органов, должностных лиц, находящихся на одном уровне административной иерархии, неодинаковые права и обязанности. Например, различно правовое положение областного управления внутренних дел, областного комитета по управлению имуществом и областного финансового отдела. И не равны полномочия инспекторов саннадзора, рыбоохраны и др. К тому же их правовое положение в разных ситуациях может изменяться. Например, преподаватель (он же водитель) и студент (он же инспектор таможни).

Что же касается гражданского права, то, закрепляя имущественные, товарные отношения, оно устанавливает юридическое равенство сторон (покупателя и продавца, заказчика и подрядчика и т. д.). Поэтому юридическим фактом, порождающим, прекращающим, изменяющим гражданские правоотношения, является чаще всего договор, отражающий волю обеих сторон, В ст. 2 ГК РФ говорится: «К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и иным финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством». Конечно, административные правоотношения могут возникнуть из договора, а гражданские — из недоговорных отношений, но, как правило, нормы административного права устанавливают правовое неравенство субъектов, а нормы гражданского — равенство.

Большинство административно-правовых отношений возникает в связи с событиями, односторонними волеизъявлениями. Действиями, совершаемыми по воле одной стороны и влекущими юридические последствия, являются, например, приказ, предписание субъекта административной власти, жалоба, заявление гражданина, решение о выдаче лицензии, постановление о наложении штрафа.

Субъекты гражданского права, обладая диспозитивностью, во многих случаях сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения, заключая договоры, определяют взаимные права и обязанности. Иначе строится административно-правовое регулирование. Как правило, нормами четко определяется, когда и между какими субъектами должны возникать правоотношения, каковы будут права и обязанности сторон. Так, отношения граждан, связанные с призывом на военную службу, получением права на управление транспортными средствами, возникают при заранее определенных обстоятельствах с определенными органами исполнительной власти. И при этом права и обязанности сторон четко закреплены юридической нормой. Точно также в определенные сроки, по определенной форме, определенным адресатам организации должны направлять статистические данные, отчеты, справки, декларации.

При возникновении споров между участниками гражданско-правовых отношений они вправе обратиться за помощью к тре-

тьей незаинтересованной стороне — суду. Санкции, которые применяются к виновной стороне, чаще всего являются правовосстановительными (взыскание убытков и т. п.) и используются в интересах пострадавшего. Существующие в административно-правовых отношениях права и интересы тоже могут защищаться в судебном порядке. Но в основном права участников таких отношений обеспечиваются, споры между ними решаются в административном порядке: субъектом власти, который был (является) стороной административного правоотношения, вышестоящим или иным органом исполнительной власти.

Субъекты исполнительной (административной) власти наделены правом решать. Более того, субъекты исполнительной власти во многих случаях вправе применять самые разнообразные меры воздействия на других участников правоотношений. В частности, они могут потребовать объяснений, отложить рассмотрение, дать указания, отказать в просьбе, использовать средства административного, дисциплинарного принуждения.

Естественным продолжением названного неравенства сторон является то, что у невластной стороны имеются скудные возможности для защиты своих прав своими действиями, для самозащиты. С неправильными действиями субъектов власти граждане, учреждения и предприятия могут бороться чаще всего только путем подачи жалоб (исков) в компетентные государственные органы. Административно-правовое регулирование предполагает, что субъекты власти, как правило, в одностороннем порядке решают, а невластные субъекты вправе обжаловать такие решения.

Еще раз отметим, что особенности предмета обусловливают специфику метода регулирования. Административное право закрепляет юридическое неравенство субъектов, право носителей административной власти во внесудебном порядке воздействовать на граждан и организации. Но административно-правовое регулирование властеотношений обеспечивает *внедрение в сферу администрирования демократических начал.*

Закрепляя демократические начала формирования исполнительной власти и контроля за ее деятельностью, рациональные формы организации управленческого труда, разнообразные права граждан и частных организаций, процедуры решения дел и разрешения споров с исполнительной властью и многое другое, административное право придает властеотношениям цивилизо-

ванный характер, способствует развитию в них начал законности, справедливости, демократии.

Благотворное влияние правового опосредования властеотношений состоит также и в том, что право внедряет в административную деятельность не свойственные ей в прошлом способы воздействия: договоры, рекомендации, конкурсы и др. Конечно, главным методом, который используется при правовом регулировании административной деятельности, был и остается административно правовым. Но наряду с этим право в условиях демократии использует и средства, близкие к гражданско-правовому методу, при регулировании административно-правовых отношений. Право обязывает органы государственной власти заключать административные договоры, проводить конкурсы, поощрять, разрабатывать рекомендации, информировать граждан, оказывать содействие и т. д.

§ 5. Система административного права

Каждой самостоятельной отрасли права присущи целостность, системность и структура. Эта черта довольно четко прослеживается в административном праве. Единый предмет и единственный метод правового опосредования реальных общественных отношений предопределили взаимосвязь образующих отрасль юридических норм.

Административное право — целостная система правовых норм, которые объединяют предмет, цели, принципы, метод регулирования. Эти нормы должны быть согласованы друг с другом, опираться на единые принципы, использовать единую терминологию. Внутри отрасли существует субординация норм разной юридической силы, общих и специальных. А в целом отрасль создает специфический режим регулирования общественных отношений — административно-правовой.

К числу основных принципов отрасли можно отнести: эффективность, законность, гуманизм, федерализм, взаимную ответственность государства и личности.

Основные цели административного права можно определить так:

создание условий для реализации гражданами, их объединениями прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти;

создание условий для эффективной деятельности административной (исполнительной) власти;

правовое обеспечение демократических начал в деятельности публичной администрации;

создание условий для развития экономики, материальной базы существования общества и всех его институтов;

обеспечение защиты граждан и общества от административного произвола, от злоупотреблений, небрежности, некомпетентности, своеволия публичной исполнительной власти.

Для существования и развития граждан и государства очень важно то, как административно-правовое регулирование способствует достижению названных целей.

Система административного права делится на общую и особенную части. Общая включает общие для государственной администрации регулятивные и охранительные нормы и нормы, регулирующие административное судопроизводство. Она в свою очередь делится на две группы норм: общерегулятивные и общеохранительные. Особенная часть состоит из специальных регулятивных и охранительных норм права, которые действуют в отдельных сферах функционирования публичной исполнительной власти.

Каждая из частей состоит из нескольких административно-правовых институтов. В общую часть входят две группы институтов.

Группа 1 — институты, регулирующие:

административно-правовые статусы граждан (индивидуальных субъектов права);

административно-правовые статусы органов и служащих публичной администрации;

административно-правовые статусы государственных и муниципальных организаций;

административно-правовые статусы частных организаций;

формы и методы воздействия государственных и муниципальных исполнительных органов.

Группа 2 — институты, регулирующие:

обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти, муниципальных исполнительных органов, их должностных лиц;

принуждение по административному праву;

административное судопроизводство.

В особенной части административного права выделяются четыре подотрасли, объединяющие институты, регулирующие:

административно-политическую деятельность по обеспечению безопасности граждан;

организационно-хозяйственную деятельность государственной и муниципальной исполнительной власти;

социально-культурную деятельность, осуществление социальных программ государственной и муниципальной исполнительной властью;

деятельность государственных и муниципальных органов исполнительной власти по организации и осуществлению политических, экологических и иных связей с другими странами (внешних связей).

Административное право — одна из самых больших и сложных отраслей правовой системы России. Это предопределено ее предметом, большим числом и разнообразием организационных отношений с участием публичной администрации. Руководство обороной и образованием значительно отличаются друг от друга, точно так же, как организация дорожного движения и работа с личным составом государственных органов, порядок наложения штрафов и процедура приватизации предприятий. А для юридического опосредования такого разнообразия нужны разные административно-правовые нормы.

Нет ни одной сферы жизни общества, в которой не участвовала бы публичная администрация. А в ряде сфер — оборона, государственная безопасность, охрана общественного порядка, здравоохранение, образование, связь, энергетика — ее роль решающая. И хотя сокращается значение административно-правового регулирования в экономике, договорные, гражданско-правовые отношения все более широко используются в системах образования, здравоохранения и даже при комплектовании вооруженных сил. Для повышения эффективности и законности деятельности государственной и муниципальной администрации в многочисленных сферах общественной жизни необходимо большое количество административно-правовых норм.

Административное право — очень важная отрасль права, так как роль публичной администрации в России велика. От его состояния в немалой степени зависят построение аппарата исполнительной власти, эффективность и законность его функционирования, возможность реализации гражданами многих прав.

Административное как и государственное, гражданское и ряд других отраслей права являются фундаментальными, профилирующими частями правовой системы, все вместе они образуют ее ядро. Как фундаментальная отрасль она имеет свой специфический и единый метод регулирования, определенный и достаточно строго выдержанный режим. В административном праве содержится исходная правовая материя, которая в той или иной степени используется в ряде других отраслей: финансовом, земельном, экологическом, трудовом.

Нормы, регулирующие систему административных актов, административный процесс, административно-правовое принуждение, обслуживают многие отрасли права. Последние активно используют и административно-правовые понятия органа исполнительной власти, государственной службы, административной ответственности, административного наказания и др.

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 с 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 в познании составляющих ее предмет средств, учитывает также методы познания других научных дисциплин, например, науки об организации производства, техники, психологии, социологии, политологии.

В предмет науки управления входит изучение:

вопросов исторического развития управления;

значения, положения и роли управления в современном государстве;

форм и методов управления;

установления новых задач и целей управления;

организации управления в материальном и личностном (анализ проблем публичной службы) аспектах;

сущности управленческих отношений;

реформы и модернизации управления.

Наука управления включает и управленческую политику, цель которой развитие системы управления и моделирование реформы управления, базирующееся на основе критической оценки современной управленческой ситуации и на 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; формирование руководителей), административная статистика (подготовка, принятие, практическая реализация и правовое оформление управленческих решений), методы управления (особенно координация и повышение 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, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, о принципах административного права, об истории и перспективах развития, о 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, место, 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 право, коммунальное, строительное, дорожно-транспортное, промысловое, социальное, школьное, административно-хозяйственное, финансовое и налоговое право, право зашиты окружающей природной среды) части.

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 пр.) способствуют повышению эффективности правоприменительной административно-правовой деятельности и укрепляют механизм административно-правового регулирования.

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

Теоретической основой науки административного права служат как другие науки (философия; наука социального и государственного управления; общая теория государства и права; политология и социология), так и 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 самого административного права, его структурой, совокупностью норм, правовых институтов и подотраслей административного права 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 приме-

нение его норм, а также совершенствование самой 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

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' граж-

дан», 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.

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. Одновременно административное право представлялось и 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 населенных пунктов и их укрупнение. Концентрация больших групп людей на ограниченном пространстве уменьшала их возможность самообеспечения при удовлетворении своих потребностей. Следствием этого стало проведение глубоких социальных и экономических перемен, 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.

Полицейское право

В XIX в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых Р. Моля и Л. Штейна. Система управления либерального правового государства характеризуется разделени-

ем властей, сокращением задач государства (и вместе с этим задач управления), «связыванием» законом административной власти правителей и установлением субъективных правовых позиций каждого индивидуума по отношению к государственной 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 и на административное право: управление должно основываться на законе; оно осуществляется при непременном 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 индивидуума, 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 появля-

лась 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 столетия 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 задачах, целях 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 требова-

нием 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 само 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 Ф. 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, Ф. 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 в развитии 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 свое научное объяснение. Таким образом, *научно-государственный метод* основывался на достижениях науки управления и состоял в необходимости ее дальнейшего строительства. Этот метод исходил из анализа отдельных отраслей управления и объяснял относящиеся к ним правовые установления, не создавая при этом внутреннего 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 свое 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.

Административное право конца XIX — начала XX в.

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 осуществлении 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 видоизменялась 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 де-

ятельность, 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 сб 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 революции 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 полицеистов, 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 кад 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, Э. Берендтс, Н. Н. Белявский, 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 самой 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 полицеистов 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 ста формулировок. Определение 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. включал следующие составные части: 1) понятие и содержание науки полицейского права; источники действующего 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 дея-

тельности 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 В. Л. Кобалевского, А. Ф. Евтихиева, А. И. Елистратова.

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 большой 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 (централизированы) в руках самого государства. Своей наивысшей точки развития эти процессы достигли в преддверии новой экономической политики. Таким образом, характерная для первого периода децентрализация сменилась централизацией государственной власти.

3. 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 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.), охарактеризовавшийся стремительным оттеснением частного хозяйства и его заменой государственным хозяйством и колхозами (совхозами). Эти нововведения повлекли за собой и соответствующие изменения в советском законодательстве. Можно здесь вспомнить о введении паспортов.

В начале 30-х гг. разработка проблем науки административного права практически прекратилась. В те годы была весьма популярной идея отмирания права «в период строительства социализма».

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 30-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. исполнительно-распорядительной деятельности социалистического государства»[1].

В 1940 г. был опубликован первый учебник административного права после восстановления этого учебного курса в системе учебных юридических дисциплин[2]. 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

[1] *Петров Г.* Предмет советского административного права // Сов. государство. 1940. № 7. С. 38.

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

80-х гг.; установлена система административного права, состоящая из Общей и Особенной частей. В 1950 г. был подготовлен учебник административного права для юридических вузов[1].

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 60—70-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 80-х — начале 90-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; система 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 70-х — начало 80-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 дея-

[1] См.: *Студенишн С. С, Власов В. А., Евтихиев И. И.* Советское административное право. М., 1950.

тельности» (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 обосновывается 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.

На протяжении последнего десятилетия административное право стремительно развивается в трудах многих российских ученых-административистов. В 1995—2003 гг. было издано много учебной административно-правовой литературы. Профессора А. Б. Агапов, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, А. П. Коренев, В. М. Манохин, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов, Б. В. Российский, Ю. А. Тихомиров и другие 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. 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, для защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

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 прав и свобод.

Современная доктрина административного права заключается в обосновании: а) главных направлений развития административно-правового регулирования; б) необходимости изменения его структуры в соответствии с новыми потребностями государственно-правового и экономического строительства, а также развивающимся административным законодательством; в) 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; г) 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); д) 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, по нашему мнению, строиться с учетом уже достигнутого в теории и «практике» административного права преимущественно по таким направления, 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, главная из которых состоит в необходимости распространения режима правовой государственности на главные отношения, которые регулируются административно-правовыми нормами. Принципы современного правового государства должны действовать и в системе административно-правовых отношений. Можно с уверенностью констатировать, что в настоящее время административное право России не в полной мере соответствует масштабам правового государства. Хотя, как известно, ст. I Конституции РФ устанавливает, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство; многие конституционно-правовые положения доказывают данный тезис. Однако в сфере административно-правового регулирования демократические принципы правового государства не нашли необходимой институализации и правового действия.

Простейший анализ действующего законодательства РФ показывает, что современное российское административное право

не в полной мере соответствует стандартам и масштабам правового государства: во-первых, в России до настоящего времени не принят федеральный закон (или законы), который регламентировал бы порядок принятия административных актов и общие вопросы административных процедур; 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, т. е. 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.

Если задать вопрос, что происходит в настоящее время с наукой и отраслью административного права, то ответ будет традиционным: о сложности преодоления сложившихся в советские годы традиций, доктрин, теорий, точек зрения ученых-административистов. Можно задать еще несколько вопросов. Не на долго ли затянулся процесс реформирования российского административного права? Сколько времени предстоит еще говорить о необходимости проведения реформы административного права?

Думается, что процесс коренного изменения системы административно-правового регулирования — очень длительный процесс, зависящий главным образом от степени развития соответствующего административного законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления. О реформе административного права можно говорить, сравнивая его, с одной стороны, с советским административным правом, а с другой — со сложившимся административным правом начала XXI в. Поэтому о реформировании административного права следует размышлять лишь при непременном учете этапов его исторического развития. Процесс формирования «нового» административного права не должен рассматриваться вне контекста исторических перемен в государственно-правовом строительстве страны.

Будет ли полезной для науки «перестройка» системы административно-правового регулирования, «разрушение» устаревших принципов и традиций в административном праве? Ответить на этот вопрос непросто. Представляется, что все же для изменения самых глубинных характеристик современного административного права, преодоления «старых» (и одновременно простейших) догм системы административного права требуется его реформа, что будет позитивным процессом. Однако процессом формирования нового административного права необходимо руководить. Традиции (в том числе и в правовом регулировании) всегда сильны и обусловлены своими внутренними связями, обычаями, обстоятельствами, сложившимися отношениями и взглядами, распространенностью мнений и иными типичными факторами. Сегодня нужно создавать «новый мир» административного права, развивать его новые традиции. Учитывая все лучшее, достигнутое в системе административно-правового регулирования, новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях, доктринах, теоретических достижениях.

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. Новая сущность административного права, по нашему мнению, 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, а также ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические ошибки, применяются в целях реализации 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, определению его понятий и институтов, выделению подотраслей административного права и уточнению его системы и структуры.

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 норма*', отводится центральное место, ибо их отсутствие непременно приведет к безжизненности всей системы функционирование административного права.

2. *Применение норм административного права субъектами права.* Это также весьма важное звено, ибо от качественности и правильности правоприменения зависит конечный результат административно-правового воздействия. Правоприменитель должен

[1] См.: *Коренев А. 77.* Административное право России: Учебник: В 3 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 40-41.

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

Нормы административного права прежде всего регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельно-

сти органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем нормы административного права регулируют общественные отношения, возникающие в процессе реализации полномочий администрацией 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:

а) отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, местной администрации, общественных организаций, некоммерческих и иных негосударственных организаций при реализации порученных им отдельных функций государственного управления;

б) внутриорганизационные управленческие отношения в иных сферах государственной деятельности (органах представительной власти, прокуратуры и суда);

в) отношения в области применения административных взысканий и иных мер административного принуждения;

г) отношения в сфере административной юстиции.

Административно-правовое регулирование имеет государственный характер, поэтому исполнение, применение и соблюдение норм административного права гарантируется не только организационными, разъяснительными, стимулирующи-

ми 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, собирание 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 пр. *{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 дозволительные нормы (разрешающие адресату действовать по своему усмотрению); к этой категории норм, например, относятся лицензионные, дозволяющие заниматься определенной деятельностью, в том числе внешнеэкономическими операциями (т. е. деятельность может осуществляться только при наличии соответствующей лицензии, выданной уполномоченным на то государственным органом);

5) уполномочивающие или управомочивающие нормы (предоставляющие 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 носящие 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 *диапозитивные* (предлагающие несколько вариантов решения).

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

а) организацию и деятельность механизма исполнительной власти;

б) организацию и деятельность местной администрации;

в) административно-правовой статус государственных и муниципальных служащих, должностных лиц;

г) организацию и деятельность общественных организаций и иных негосударственных структур по реализации предоставленных им государственно-властных полномочий в пределах этих полномочий;

д) организацию и деятельность предприятий и учреждений с преимущественным вложением в них государственных средств;

е) административно-правовой статус общественных объединений;

ж) административно-правовой статус негосударственных коммерческих организаций;

з) административно-правовой статус некоммерческих организаций;

и) 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 Се-

вера), *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: гипотеза, диспозиция и 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. Этот элемент структуры административно-правовой нормы выражается в прямых предписаниях, устанавливающих обя-

зательные 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 сдержатся 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.

§ 5. Административно-правовые отношения

Теоретическое осмысление проблемы административно-правовых отношений традиционно вызывает трудности, ибо этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами

административного права. Сущность административно-правовых отношений должна обусловливать главные черты как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм, т. е. управленческого процесса и административно-процессуальной деятельности. Принципиальным положением является то, что гражданин — это один из главнейших участников административно-правовых отношений, важнейший субъект административного права, которое должно предоставлять гражданину максимум правовых возможностей в случае неправомерных действий органов управления (должностных лиц) для защиты его нарушенных прав и свобод.

Согласно одной из концепций для административно-правовых отношений характерны следующие признаки: 1) 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: отношения власти-подчинения и 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 обеим 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 пр. В более широком плане этот недостаток можно было бы определить как отсутствие правового режи-

ма[1] 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 содержание[2]. Субъектами административного правоотношения являются его участники, т. е. те, кто наделен специальной компетенцией по управлению (органы управления, 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 образования[3] (например, объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы).

Важнейшим признаком субъектов административно-правовых отношений является наличие у них материального или

[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.: *БахрахД.-Н.* Административное право: Учебник. М, 1996. С. 21—23.

[3] Там же. С. 23,

процессуального административно-правового статуса, т. е. прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности. В данном случае идет речь о двух таких 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 или в совершении военнослужащим административного правонарушения.

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. Это, во-первых, 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 (влияние) как на предметы материального мира, так и на продукты духовного творчества[1].

Наряду с общими признаками, характерными для всех видов правоотношений, административные правоотношения имеют и свои особенности. Однако вопрос об этих особенностях в научной литературе всегда носил 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 органи-

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

заций 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 обусловливает 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, претензия и т. д.), которые влекут возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Неправомерные действия связаны с нарушениями предписаний административно-правовых норм. В первую очередь 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: а) возникают в процессе государственного управления (или в сфере государственного управления); б) имеют в качестве обязатель-

ного 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; в) характеризуются отношениями власти-подчинения и юридическим неравенством сторон; г) возникают для решения задач и осуществления функций управления в целях удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений; д) имеют организующее начало, так как административно-правовые отношения — это форма, в рамках которой и происходит организующее воздействие государственного управления на соответствующие объекты управления; е) 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 должен быть дополнен возможностью (если гражданин не удовлетворен решением по своей жалобе) последующего оспаривания в суде. Если административно-правовые отношения могут возникать 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 от-

ношений, 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 поставлен-

ных 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 80-х гг. активно обсуждались проблемы управленческих правоотношений[1]. Ученые выделяли и анализировали субординационные, координационные и реординационные отношения.

Субординационные отношения — такие, которые базируются на полномочии одного из субъектов использовать распорядитель-

[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.

ные, 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 пр., 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 инстанции[1] (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.

§ 6. Источники административного права

Юридические нормы нуждаются во внешних формах выражения. Они должны быть оформлены так, чтобы с ними могли ознакомиться люди, которым они адресованы. Нормы права включаются как статьи, пункты, параграфы и т. п. в акты государственных и муниципальных органов. Такие акты, если они содержат правовые нормы, становятся источниками права, внешними формами его выражения.

Источниками административного права являются акты государственных и муниципальных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы. Важнейшая особенность отрасли административного права — разнообразие и множество источников юридических норм. Это детерминировано предметом

[1] См.: *Вельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 80; *Курашвили Б. П.* Указ. соч. С. 228—230.

отрасли: разнообразием и большим числом административных (управленческих) отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью децентрализации исполнительной власти.

Для правовой регламентации ее деятельности нужно большое число законов и еще большее количество конкретизирующих их подзаконных нормативных актов.

Существует значительное количество чисто административно-правовых источников. Но много и «смешанных», многоотраслевых, в которых одновременно могут быть нормы разных отраслей права (например, административного и трудового, административного и гражданского).

Все источники российского административного права можно поделить на два типа в зависимости от того, кто их принял: 1) акты российских органов публичной власти; 2) акты, принятые без участия или с участием российских органов публичной власти.

Очевидно, что преобладают *акты первого типа.* Среди них такие разновидности (классы) актов российских органов, как акты, принятые на основе референдума и законодательных органов; акты Президента РФ; акты органов исполнительной власти и исполнительных муниципальных органов, а также акты государственных органов, не отнесенных Конституцией РФ ни к одной из трех ветвей государственной власти (Банка России, Прокуратуры РФ, Пенсионного фонда РФ и др.); федеративные и административные договоры; акты правосудия.

Фактически источниками административного права могут быть акты всех органов публичной власти, существующие в Российской Федерации. А внутриаппаратные административно-правовые нормы могут содержаться в актах руководителей представительных и судебных органов, прокуроров, руководителей публичных предприятий, учреждений, строевых подразделений.

Акты правосудия все чаще становятся источниками административного права. Они могут двумя способами влиять на систему норм. Во-первых, признавая незаконными или неконституционными действующие нормы, и тем самым прямо или косвенно отменяя, изменяя их (судебный, нормоконтроль). Во-вторых, в тех случаях, когда законом установлено, что решения определенных судов являются обязательными для судов той же или низшей инстанции (судебный прецедент).

В России акты правосудия не считаются правовыми прецедентами. Суды осуществляют нормотворчество путем призна-

ния действующих норм несоответствующими нормам, имеющим более высокую юридическую силу, а потому недействующими. Есть два вида актов правосудия как источников права:

а) акты судов общей компетенции (в том числе и военных) и арбитражных судов, которые могут признать подзаконные акты не соответствующими закону или решениям вышестоящих органов вплоть до постановлений Правительства РФ;

б) акты правосудия, которые признаны источниками административного права, — постановления Конституционного Суда РФ.

К *актам второго типа* относятся: акты органов государственной власти бывшего СССР (их количество с каждым годом уменьшается и только очень небольшая группа таких актов продолжает еще действовать); акты международных органов (ООН, Совета Безопасности, Европейского Суда и др.); международные договоры.

Все действующие источники административного права образуют целостную, несамоуправляемую систему, изменять которую вправе многие субъекты. Признак, который лежит в основе этой совокупности, — наличие в каждом из них действующих норм административного права.

Нередко систему источников административного права (финансового, семейного и др.) называют административным (финансовым, семейным и т. д.) законодательством. Это не корректно. Известно, что нормы административного права содержатся не только в законах — их очень много в подзаконных актах. Административное законодательство следует понимать как систему законов, в которых имеются нормы административного права. А всю совокупность действующих источников этой отрасли можно назвать системой источников административного права (СИАП). *Административное законодательство образует его ядро.* В этом первая особенность СИАП, резко отличающая ее от системы источников уголовного права.

Вторая особенность СИАП обусловлена тем обстоятельством, что, согласно ст. 72 Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. На основании ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации».

Третья особенность СИАП — многообразие источников. В нее входят законы и подзаконные акты федеральных, региональных, муниципальных органов. Изменяют административное право своими актами и законодательная, и исполнительная, и судебная власти, а кроме того, и Президент РФ, и Банк России, и Генеральный прокурор РФ.

Четвертая особенность СИАП состоит в огромном числе входящих в нее источников. Это прежде всего объясняется универсализмом и иными особенностями публичной исполнительной власти. Поэтому требуется большое число федеральных и региональных, материальных и процессуальных, регулятивных и охранительных, общих и внутриаппаратных норм, регулирующих деятельность публичной администрации во многих сферах общественной жизни. В этом нетрудно убедиться, ознакомившись с общеправовым классификатором отраслей законодательства, в котором нет раздела «административное законодательство», а соответствующие источники помещены в разделы законодательства об административных правонарушениях, о государственной службе, об обороне, о безопасности, о транспорте и связи, об охране общественного порядка и в десятки других разделов классификатора. Кстати, в классификаторе тоже некорректно используется термин «законодательство», хотя речь идет о системе источников соответствующих норм, в которую входят даже ведомственные инструкции.

Пятая особенность СИАП — ее мобильность, изменчивость. В систему административно-правовых норм часто вносятся изменения новыми источниками, а старые источники отменяются, изменяются. Нестабильность СИАП объясняется многими объективными факторами. На предметную, универсальную, организующую деятельность государственной администрации непосредственно влияют экономика, политика, тем более в условиях российских реформ, а также огромные размеры самого административного права и системы его источников и др. Нестабильность СИАП связана и с субъективными факторами: ошибками, политическими пристрастиями тех, кто готовит, принимает акты, содержащие нормы административного права. К тому же в СИАП много подзаконных актов, которые нетрудно отменить или изменить.

Шестая особенность СИАП связана со сложностью систематизации административно-правовых норм и невозможностью их единой кодификации.

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, в строительстве, в 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 своему собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой. 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 и 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 самой 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 пра-

[1] Государственные и негосударственные организации как субъекты административного права рассматриваются в гл. 11.

ва; 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 обязанности[1].

§ 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 в себе 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 прини-

[1] Индивидуальные субъекты административного права рассматриваются в гл. 7.

мать 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 сами 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 свой отпечаток на содержание административной правоспособности. Изменение административного законодательства также вносит хорриективы 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 практи-

ческой 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.

Все субъекты административного права, с одной стороны, 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 исполнительной 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 свою 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 свое 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 этой связи 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 конкрет-

ных 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 немыслимо 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 Федераль-

ного 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.

Существуют 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 нормами, 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 от-

дельных 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. Естественно, 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 «Об основах государственной службы 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 самоуправления. 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, 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 Конституции РФ);

2. *Право частной собственности.* Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35 Конституции РФ);

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 Конституции РФ);

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 Конституции РФ);

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 Конституции РФ);

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 Конституции РФ);

7. *Право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления* (ст. 33 Конституции РФ);

8. *Право на объединение,* включая *право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов* (ст. 30 Конституции РФ);

9. *Право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования* (ст. 31 Конституции РФ);

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, содержащие 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 за собой изменение гражданства указанных лиц. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечет за собой 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 жительство[1] 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 Федерации» 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

[1] Понятие вида на жительство рассматривается в следующем параграфе.

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, проходящие 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 единственный родитель 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.

Иностранный 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.

Иностранные 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 иностранные 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 выдается Министерством иностранных дел РФ либо Министерством внутренних дел РФ или его территориальным органом. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина (лица без гражданства) в целях обучения в образовательном учреждении выдается территориальным органом Министерства внутренних дел РФ по ходатайству образовательного учреждения.

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника в целях осуществления трудовой деятельности выдается Министерством внутренних дел РФ или его территориальным органом 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.

Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации принимается территориальным органом Министерства внутренних дел РФ, о чем 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 Российской Федерации;

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 международным 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.

Иностранные 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.

Иностранным 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 свобо-

ду передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности.

Иностранные 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 органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Иностранные 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;

временно проживающих в Российской Федерации;

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 государственной или муниципальной службе;

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, а также не может поступить на военную службу в добровольном порядке (по контракту).

Иностранный гражданин (лицо без гражданства), въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться в течение трех рабочих дней со дня прибытия в Российскую Федерацию в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О правовом

положении иностранных граждан в Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Среди иностранных граждан и лиц без гражданства в последние годы значительный интерес приобрели беженцы, которые 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 таких 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 пост иммиграционного контроля или 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 Российс-

кой 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 др.

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

В реальной жизни существует огромное разнообразие специальных административно-правовых статусов. Их можно сгруппировать в несколько родовых общностей, выделив специальные статусы:

членов административных коллективов;

субъектов административной опеки (сирот, безработных, беженцев и др.);

жителей территорий с особыми административно-правовыми режимами;

субъектов разрешительной системы (водителей, лицензиатов, допущенных к государственной тайне, и др.);

государственных и муниципальных служащих;

индивидуальных предпринимателей;

лиц, совершивших правонарушения, и прежде всего лиц, совершивших умышленные преступления.

Субъекты общего административно-правового статуса (граждане) могут одновременно иметь один или несколько специальных административно-правовых статусов. Так, гражданин РФ может быть сиротой, студентом, жителем пограничной зоны. Речь идет не об особых категориях субъектов, которые не являются гражданами, а о расширении статусов граждан (граждан РФ, иностранцев, апатридов). Любой специальный статус наслаивается на общий статус гражданина.

Понятие *административный коллектив* в юридической науке не применяется. Но оно необходимо. Уже давно говорят, пи-

шут, используют в законодательстве термин «трудовой коллектив», под которым понимают и самостоятельный субъект права, и работников определенной организации. В этом случае речь идет об организованной группе людей, участвующих своим трудом в деятельности организации. Отношения членов трудового коллектива с предприятием (учреждением), его администрацией, их личные права регулируются трудовым правом. Административным же коллективом предлагается именовать личный состав организации, в которой отношения ее членов с администрацией (организацией), их личные права и обязанности регулируются административным правом. Это органы внутренних дел, воинские части, военизированные пожарные, горноспасательные части, студенческие коллективы и др.

Существуют и смешанные коллективы. Например, в гражданском вузе преподаватели и иные сотрудники образуют трудовой, а студенты — административный коллектив, в который уже в ином качестве (как носители служебных полномочий) входят администрация и преподаватели.

Вопрос о правосубъектности и видах административных коллективов еще ждет своего исследователя. Сейчас же нужно отметить, что, став добровольно, по призыву членом административного коллектива, гражданин приобретает специальный административно-правовой статус, комплекс специальных прав и обязанностей (студента, военнослужащего, сотрудника). Речь идет о личных, а не служебных правах и обязанностях, ибо вторые конкретизируют полномочия коллективного субъекта — организации. Это особенно наглядно видно на примере статуса аттестованного работника милиции. К его личным правам относятся закрепленные Законом РФ «О милиции» права на судебную защиту при увольнении (ст. 27), государственное страхование и возмещение ущерба в случае гибели или увечья (ст. 29), обеспечение жилой площадью (ст. 30), дополнительный оплачиваемый отпуск (ст. 20) и др.

Административное право регламентирует дисциплинарную ответственность членов административных коллективов, время их работы (учебы) и отдыха, основания, размеры и порядок оплаты их труда (выдачи денежного содержания, выплаты стипендий). Как правило, споры военнослужащих (сотрудников милиции, студентов и др.) с администрацией решаются в административном, а не в судебном порядке, и соответствующие

процедуры определяются административно-правовыми нормами. В то же время в ряде случаев (оплата работникам милиции за дежурства в ночное время, в выходные и праздничные дни; предоставление женщинам отпусков по беременности; выплата суточных в командировках и др.) на личные права членов административных коллективов прямо или субсидиарно распространяются нормы трудового права, и все чаще права обеспечиваются судебной защитой.

Применительно к членам административных коллективов различаются статусы: обучающихся (студентов, аспирантов, учащихся техникумов и др.); сотрудников правоохранительных органов (работников милиции, судебных приставов-исполнителей и др.); военнослужащих.

Очевидно, что каждая из этих родовых общностей состоит из большого числа видов. Так, различно правовое положение лиц, находящихся на военной службе в сухопутных войсках, военно-морском флоте, во внутренних, железнодорожных и иных войсках.

Одним из ярких проявлений социальной политики государства служит установление *административной опеки* над лицами, которые нуждаются в помощи. Опека состоит в выдаче денежных сумм, организационном содействии, оказании специальных медицинских услуг, обеспечении жильем, предоставлении разнообразных льгот и привилегий и т. д. Практическую деятельность по оказанию помощи лицам, нуждающимся в социальной защите, осуществляет аппарат публичной исполнительной власти. И та часть государственной опеки, которая регламентируется нормами административного права, может быть названа административной. Ее субъекты — безработные, «чернобыльцы», беженцы и вынужденные переселенцы, инвалиды Отечественной войны, «афганцы» и приравненные к ним лица, дети-сироты, многодетные родители, жертвы политических репрессий, лица, страдающие психическими заболеваниями, больные диабетом, туберкулезом и еще многие категории граждан.

Основаниями для приобретения такого специального административно-правового статуса могут быть демографические обстоятельства, техногенные и экологические катастрофы и иные неблагоприятные социальные факторы. Именно последние лежат в основе правовых актов о помощи безработным, о мерах по социальной защите военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы.

Всех субъектов административной опеки условно можно поделить на две группы: слабые (дети, больные и др.) и жертвы экстремальных ситуаций.

В политике административной опеки высшие органы России проводят курс на децентрализацию, предоставляя органам субъектов Федерации и местного самоуправления, администрациям предприятий и учреждений возможность расширять перечень ее субъектов, увеличивать размеры производимых выплат, объем предоставляемых льгот. В системе административной опеки нужно различать правовую базу, содержание, экономико-организационную основу, порядок признания (беженцем, безработным и т. д.), реализацию и прекращение опеки.

Административную опеку следует отличать от другой формы социальной защиты: выплаты пенсий, связанных с трудовой деятельностью, военной и приравненной к ней службой. Во втором случае социальное обеспечение зависит от выполнявшейся работы, стажа, размера заработка и в основном состоит в регулярной выплате пенсий. Но и пенсионеры по возрасту, инвалидности и др. тоже могут быть включены в орбиту административной опеки, им могут быть предоставлены налоговые, транспортные льготы, ссуды, выплачены дополнительные суммы. К сожалению, невнимание административно-правовой науки к этим категориям граждан в прошлом не позволяет четко определить границы, содержание, виды, основания возникновения отношений административной опеки. Законы о занятости, социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, психиатрической помощи и ряд других актов социальной направленности ориентируют на серьезное и глубокое изучение проблем административной опеки.

В России с ее огромными и разнообразными по климату, состоянию экологии и другим признакам регионами законодатель выделяет различные территориальные режимы. Так, трудовое законодательство особо регулирует трудовые отношения на Крайнем Севере. Но больше всего существует специальных административно-правовых режимов территорий. Они могут быть постоянными (установленными на неопределенное время) и временными. Среди временных территориальных режимов различаются режимы военного и чрезвычайного положения, режим карантина и др.

Среди постоянных административно-правовых режимов территорий следует прежде всего назвать пограничный режим, режимы закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), особо охраняемых природных территорий. На таких территориях постоянные и временные жители приобретают специальные административно-правовые статусы жителей режимных территорий. Он включает чаще всего особые правила въезда в зону и выезда из нее, передвижения, деятельности в ней, осуществления административного надзора, применения административного принуждения.

Так, во исполнение Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» Правительство РФ утвердило положение об обеспечении режима ЗАТО, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ. В нем сказано, что особый режим включает: а) установление запретной зоны (территория объекта) и контролируемой зоны (территория закрытого образования без территории объекта); б) ограничение на въезд и (или) проживание граждан на территории закрытого образования; в) ограничение на полеты летательных аппаратов над территорией закрытого образования; г) ограничение на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающее из ограничения на въезд и (или) проживание.

§ 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 деле борьбы с преступностью, в профилактике различных правонарушений, в розыске лиц и т. п.

В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации *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). Так, 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[1]. В этой связи 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)[2].

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 жительства[3]; выезда из Российской Федерации и въезда

[1] Установленная ст. 19.15 КоАП РФ ответственность за пребывание гражданина без паспорта или без удостоверения личности касается его временного проживания в той или иной местности без этих документов (о понятии «место пребывания» см. ниже).

[2] Более подробно об-этом см. § 2 гл. 18.

[3] 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 (с последующими изменениями и дополнениями).

в Российскую Федерацию[1]; участия граждан в выборах и референдумах[2].

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 обязанно-

[1] См.: Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

[2] См.: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

стей 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 жительства[1].

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 (поднайма), 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.

К документам, удостоверяющим личность гражданина и необходимым для осуществления регистрационного учета, относятся: паспорт; свидетельство о рождении — для лиц, не достигших 16-летнего возраста; заграничный паспорт — для постоянно проживающих за границей граждан, которые временно находятся на территории РФ; удостоверение личности — для военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов); военный билет — для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или по контракту; справка об освобождении из мест лишения свободы — для лиц, осво-

[1] См.: Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

бодившихся из мест лишения свободы; иные выдаваемые органами внутренних дел документы, удостоверяющие личность гражданина.

Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 10 дней, обязаны в трехдневный срок со дня прибытия (исключая выходные и праздничные дни) зарегистрироваться по месту пребывания[1]. Регистрация граждан по месту пребывания осуществляется на срок до шести месяцев. В исключительных случаях, связанных с серьезным заболеванием зарегистрированных по месту пребывания граждан или их родственников, а также при возникновении иных обстоятельств, не позволяющих гражданину покинуть место пребывания, срок пребывания может быть продлен на необходимое для этого время. Регистрация граждан по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, больнице, на туристской базе производится по их прибытии администрацией этих учреждений.

Гражданин, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к соответствующим должностным лицам для регистрации по месту жительства. При этом он должен представить: документ, удостоверяющий личность; военный билет (для лиц, обязанных состоять на воинском учете); заявление о регистрации по месту жительства; документ, являющийся основанием для заселения в жилое помещение (ордер, договор, свидетельство о праве на наследство жилого помещения, решение суда о признании права пользования жилым помещением, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение, и др.).

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 жило-

[1] Во избежание недоразумений гражданам, прибывшим в другой город, иной населенный пункт на срок менее 10 дней и не обратившихся по этой причине для регистрации по месту пребывания, целесообразно иметь документы, подтверждающие дату въезда в данный город, населенный пункт и выезда из него (проездные билеты, командировочное удостоверение и др.).

го 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. Так, 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. Способы защиты прав граждан

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ — важнейшее, естественное, неотъемлемое право гражданина. Государство его легализует, т. е. формулирует, уточняет объемы, закрепляет способы и процедуры реализации, устанавливает обязанности государственных и муниципальных органов, служащих в определенные сроки рассматривать и принимать меры в связи с обращениями, и оно становится регулируемым законом, юридическим правом.

Если юридическими нормами закреплено какое-то субъективное право граждан, но оно не обеспечено надлежащей защитой, то такие нормы в значительной степени декларативны. Создание скоординированной системы гарантий личных прав граждан — необходимое условие становления правового государства.

Обобщенно можно говорить о двух главных направлениях юридической защиты прав личности:

1) от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан, юридических лиц;

2) от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов публичной власти.

Административному праву принадлежит важная роль в защите граждан от неправильных действий государственной, муниципальной и частной администрации.

Основные средства защиты прав и интересов граждан от злоупотреблений, бюрократизма, некомпетентности, инертности и иных аномалий в деятельности обладателей властных полномочий — это:

1) создание и деятельность уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций и др.), важнейшая задача которых — защита правопорядка;

2) существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам. Среди них есть институты, созданные специально для этой цели (адвокатура, общество защиты прав потребителей), а также иные (средства массовой информации, партии, религиозные объединения, добровольные общества и т. п.);

3) активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права;

4) учитывая большую значимость, разнообразие форм и наличие большого числа правовых норм, можно особо выделить процессуальную защиту. Гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное, административное право достаточно подробно регламентируют право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту.

В реальной жизни все названные способы тесно связаны, чаще всего используются одновременно. Гражданин защищает свои права непосредственно сам (отказ выполнить незаконное распоряжение должностного лица, неявка на работу по истечении установленного законом срока со дня подачи заявления об увольнении по собственному желанию и т. п.) либо обращаясь за содействием к государственным и негосударственным организациям, инициируя их правозащитную деятельность.

Очевидно, что все граждане вступают во взаимоотношения с органами публичной администрации намного чаще, чем с иными государственными и муниципальными органами. Администрация принимает, призывает, назначает, выделяет, выдает, изымает и повседневно реализует многие иные властные полномочия. Публичная администрация нарушает права граждан во много раз больше, чем все иные субъекты публичной власти

(суды, органы прокуратуры и др.), вместе взятые. Поэтому защита прав и законных интересов граждан от неправильных деяний власти — это прежде всего защита от неправильных деяний государственной и муниципальной администрации. А для изучающих административное право это особенно важно, потому что несудебные формы защиты прав граждан от таких деяний в основном регулируются административным правом.

В 90-х гг. XX в. в России серьезно обновился и расширился массив правовых норм, регламентирующих право граждан вообще и особенно их право на защиту.

Во-первых, значительно расширились возможности для судебной защиты.

Во-вторых, увеличились возможности для реализации иных прав на защиту. Например, закрепление права на ношение оружия, на частную детективную и охранную деятельность позволяет шире использовать право на необходимую оборону. Возникновение обществ защиты прав потребителей, солдатских матерей, налогоплательщиков, развитие системы общественных правоохранительных организаций, появление независимых средств массовой информации создает гражданам более благоприятные возможности для обращения за юридической помощью в негосударственные организации.

В-третьих, создана новая государственная организационно-правовая форма защиты граждан — Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и в ряде субъектов РФ.

В-четвертых, в Российской Федерации вступила в силу Конвенция о защите прав человека и основных свобод. В соответствии с нею любое лицо, группа частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушений, вправе обратиться с жалобами в Европейский Суд по правам человека. Он может принять дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты.

В-пятых, в ст. 30, 31, 33, 37 Конституции РФ закреплены и в настоящее время широко используются коллективные формы защиты прав. Гражданам предоставлено право на проведение забастовок, собраний, митингов, демонстраций, пикетирования. Реальным стало право на объединение для защиты своих интересов. В Конституции РФ сказано и о праве на коллективные обращения в государственные и муниципальные органы.

Высоко оценивая все сделанное, следует сказать, что, к сожалению, реальная защищенность граждан зависит не только от количества и качества юридических норм, работы правоохранительных органов и негосударственных организаций. Резкий рост экономических и насильственных правонарушений, ослабление государственной власти по ряду объективных и субъективных причин значительно снизили реальную защищенность прав граждан. Сейчас их недостаточно защищают суды, а милиция, иные органы публичной исполнительной власти часто не принимают необходимых мер по их жалобам. Юридические механизмы правозащитной деятельности по экономическим, организационным и иным причинам в полной мере не используются. Чтобы фактически усилить защиту прав граждан, предстоит сделать еще очень многое.

§ 7. Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления

Такое право закреплено ст. 33 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». В этой статье речь идет о важнейшем элементе демократически организованного общества. Обращения граждан к субъектам публичной власти — главное средство реализации, защиты прав, они позволяют укрепить законность, повысить эффективность работы органов власти, исправить их ошибки. Обращения можно рассматривать и как форму обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, об отношении граждан к деятельности властных субъектов.

Прежде всего Конституция РФ регулирует отношения граждан с публичной властью. Возможно, поэтому в ней речь идет об обращениях в органы публичной власти. Но это не является основанием для вывода о том, что нельзя в законе закрепить право граждан обращаться и к администрациям государственных предприятий, учреждений, в общественные организации, к руководителям коммерческих структур.

Ежегодно в государственные, муниципальные и общественные организации поступают миллионы обращений граждан. Их можно группировать по содержанию (пенсионные, налоговые и

т.д.), авторам (индивидуальные, групповые), форме (устные, письменные), адресатам, их можно делить на первичные и повторные и т. д.

12 апреля 1968 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», который пока действует в России (с некоторыми изменениями и дополнениями). Как видно из названия этого Указа, сейчас в Российской Федерации различаются три вида обращений: предложение, заявление, жалоба.

Принятые в ряде субъектов РФ законы об обращениях граждан рассматривают также такие обращения, как: ходатайства — письменные обращения граждан с просьбой о признании за физическими или юридическими лицами определенного статуса, прав, свобод; коллективные обращения граждан — обращения двух или более граждан, в том числе обращения, принятые на митингах и собраниях. Закон города Москвы «Об обращениях граждан» выделяет, кроме того, петиции — коллективные обращения граждан в органы власти города о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения городского законодательства.

С 1993 г. действует Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Имеются и другие формы судебного контроля соблюдения прав и свобод граждан.

§ 8. Право гражданина на административную жалобу

Право гражданина обжаловать акты субъектов власти — атрибут демократической организации государства, общества. Оно обусловлено особенностями властеотношений, асимметричных, построенных на началах неравенства сторон. В таких правоотношениях одна из сторон, обладающая властными полномочиями, имеет право решать вопросы. Опыт развития человеческого общества свидетельствует о том, что акты субъектов власти могут быть дефектными. Причины дефектности различны: выбор не самого лучшего варианта, из-за небрежности, пристрастности, некомпетентности, злоупотребление правом и др. Поэтому в интересах дела право одной стороны решать, использовать власть должно быть уравновешено правом другой стороны обжаловать акт, требовать его пересмотра, отмены.

В гражданско-правовых отношениях, построенных на началах правового равенства, защита прав сторон обеспечивается главным образом разнообразными средствами самозащиты и судебными исками. В административно-правовых отношениях права невластного субъекта, гражданина защищаются главным образом его обращениями в государственные органы, правозащитные общественные организации.

Для уяснения юридических свойств и процедур разрешения все жалобы граждан следует поделить на два типа:

административные, т. е. рассматриваемые во внесудебном, в административном порядке;

судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия в порядке уголовного, гражданского административного или конституционного судопроизводства. Иными словами, второй тип — это обращения граждан в суд, решения по которым принимаются на основе норм УПК РФ, АПК РФ или ГПК РФ. К этому типу обращений относятся и жалобы, рассматриваемые конституционными (уставными) судами. Все остальные жалобы, рассматриваемые судьями не в порядке осуществления правосудия, являются административными.

Сразу же необходимо сделать несколько пояснений. Во-первых, в законодательстве обращения первого типа называются жалобами, но иногда и заявлениями, апелляциями. Во-вторых, административные жалобы могут подаваться и в суды. Так, туда поступает много писем по вопросам несвоевременного рассмотрения дел, возмещения ущерба. Рассматриваются такие обращенгя не судом, а судьей, председателем суда в соответствии с нормами административного права. Таким образом, административная и судебная жалобы отличаются главным образом не адресатом, а порядком рассмотрения.

Среди административных жалоб по правовым признакам различаются общая и специальная. Порядок рассмотрения первых регулируется Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Основания и порядок производства по специальным жалобам устанавливаются специальными нормами, содержащимися в других актах.

Право на общую административную жалобу сейчас фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может по-

дать ее по любому значимому для него поводу, в любое время. Для реализации этого права не нужно чьего-либо предварительного согласия.

Право на общую жалобу не ограничено по содержанию. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействие работников любых органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы — не только незаконные, но и нецелесообразные или аморальные деяния. В письмах граждан зачастую речь идет о неправильном использовании «свободы усмотрения», несправедливом решении вопросов, отсутствии должной четкости, о бестактности, невнимании к критическим замечаниям, использовании устаревших приемов в работе, необоснованном выборе площадок для нового строительства и др.

Предметом жалобы могут быть деяния, ущемляющие права и законные интересы как самого гражданина, так и других лиц. Обращение гражданина может быть направлено на защиту не только чьих-то личных, но и общественных интересов.

Очень широко граждане используют право обжаловать индивидуальные административные акты. Сейчас все чаще встречаются жалобы о незаконности нормативных актов.

В названном Указе говорится об обжаловании действий должностных лиц, государственных и общественных органов. На практике данное положение толкуется значительно шире. Нередко граждане пишут о бездействии служащих, о непринятии надлежащих мер к нарушителям общественного порядка, обжалуют действия работников, не являющихся должностными лицами. Можно найти немало писем, содержащих претензии граждан к работе аптек, больниц, клубов, школ и других социально-культурных учреждений.

К кому можно обратиться с жалобой? Гражданин вправе обратиться с жалобой к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Федеральными законами предусмотрено также, что органы прокуратуры, депутаты представительных органов, уполномоченные по правам человека рассматривают и проверяют жалобы граждан, а значит, общие административные жалобы могут быть направлены и этим адресатам.

Таким образом, действующее законодательство и сложившаяся практика почти не знают ограничений права граждан на общую жалобу по содержанию. Обжалованы могут быть незаконные, нецелесообразные и аморальные деяния, индивидуальные и нормативные акты, действия и бездействие. Субъекты обжалуемых деяний — не только органы, но и предприятия, учреждения, организации, не только должностные лица, но и рядовые работники. Обращение может быть подано в целях защиты личных прав и интересов, прав и интересов других лиц, публичных прав и интересов.

Очень широки возможности для обжалования и с точки зрения формы их реализации. Общие административные жалобы граждане могут подавать лично, через своих представителей, используя средства связи. Такие обращения могут быть письменными и устными, индивидуальными и коллективными.

Подача общей административной жалобы не ограничена каким-либо сроком. В законе отсутствуют и количественные ограничения права на жалобу. По одному и тому же факту гражданин может обращаться много раз в один и тот же либо в разные органы одновременно или в разное время. Представляется, что если в компетентную организацию непосредственно или из другой организации поступает повторное письмо, содержание которого аналогично первому, то очередную проверку можно и не проводить.

Но в настоящее время существует ряд ограничений для лиц, использующих право на общую административную жалобу.

1. Она должна быть изложена на государственном, т. е. русском языке. Из этого общего правила возможны исключения. Например, если в субъекте РФ установлен еще и свой государственный язык или если лицо, воспринимающее жалобу, способно понять смысл изложенного на ином языке.

2. Установлено, что письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени и отчества и содержать, помимо изложения существа предложения, заявления либо жалобы, также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит. По поводу содержания и применения этой нормы следует высказать ряд соображений.

Во-первых, на практике не считают анонимными жалобы, если в них указаны фамилия, имя, отчество и адрес заявителя

либо место его работы, учебы. Признается, что фамилия и имя должны указываться обязательно, адрес и место работы (учебы) — альтернативно, т. е. либо то, либо другое.

Во-вторых, поступившая жалоба должна быть зарегистрирована. Не технический работник, а руководитель вправе признать ее анонимной и не подлежащей рассмотрению. Он же вправе, если автор письма известен, порекомендовать ему внести в обращение необходимые сведения.

В-третьих, если в ходе проверки будет установлено, что автор указал ложную фамилию, адрес и т. д., то производство по жалобе должно быть прекращено. А организация, должностное лицо, гражданин, привлекаемые к рассмотрению жалобы, после того, как будет установлено, что она анонимна, вправе потребовать прекращения производства по ней. Отказ дать пояснение, совершать какие-либо действия в этом производстве правомерен, а действия служащих, требующих объяснений; предоставления документов и т. д., необоснованны.

Полезно было бы закрепить правило, что служащие обязаны сохранять в тайне имя и другие данные о заявителе, если он просит об этом.

3. Наличие акта правосудия блокирует производство и по общей, и по специальной административной жалобе.

Право на специальную административную жалобу чаще всего является еще одним способом защиты прав. Оно не конкурирует с правом на общую административную жалобу, а дополняет его.

В числе специальных — жалобы: а) на действия и бездействие таможенных органов, подача и рассмотрение которых регулируются ТмК РФ; б) на акты налоговых органов, подача и рассмотрение которых устанавливаются НК РФ; в) на постановления по делам об административных правонарушениях, что регламентируется КоАП РФ; г) вытекающие из отношений, складывающихся внутри коллективов организаций и общественных объединений, рассмотрение которых определяется федеральным законодательством, их уставами и положениями; д) иные жалобы, в отношении которых федеральными законами установлен специальный порядок рассмотрения.

Специальные жалобы имеют такие особенности, как:

1) наличие в федеральных законах специальных норм, регулирующих основания и порядок работы с ними;

2) специальные основания для обжалования (приказ руководителя, постановление по делу об административном правонарушении и т. п.), прямо названные в законе;

3) четкое закрепление субъектов права на такую жалобу, признание таковыми, как правило, лишь некоторых, лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей;

4) установление письменной формы и адресатов жалобы;

5) специальные сроки подачи жалоб;

6) процедурные особенности в производстве по конкретным видам жалоб.

Лицо, подавшее жалобу, до принятия решения может ее отозвать на основании письменного заявления. Отзыв жалобы лишает подавшее ее лицо права на подачу повторной жалобы по тем же основаниям в тот же налоговый орган или тому же должностному лицу.

Подача жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия. Но если налоговый орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу, имеет достаточные основания полагать, что обжалуемые акт или действие не соответствуют законодательству РФ, он вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемого акта или действия. Такое решение принимается руководителем налогового органа, принявшим такой акт, либо вышестоящим налоговым органом.

Право на специальную административную жалобу намного уже права на общую. Установление специального обжалования преследует цель более квалифицированно и в сжатые сроки рассматривать дела, усилить защиту прав граждан. В самом деле, такие обращения адресуются органам, уполномоченным принимать решения по существу. Закрепление кратких сроков обжалования призвано побудить граждан действовать более оперативно, к тому же в ряде случаев установлены более краткие сроки рассмотрения специальных жалоб. Действие обжалуемого акта может быть приостановлено.

Праву граждан на жалобы соответствует обязанность государственных и муниципальных органов, иных организаций, должностных лиц создавать условия для его реализации. Они должны:

а) разъяснять гражданам такое право;

б) принимать и устные, и письменные жалобы;

в) работать с ними;

г) информировать о работе с обращениями их авторов;

д) систематически обобщать обращения в целях изучения общественного мнения, совершенствования своей работы, своевременного выявления и устранения причин нарушений прав и законных интересов граждан.

За организацию работы с жалобами и иными обращениями граждан руководитель организации несет личную ответственность.

§ 9. Производство по административным жалобам граждан

Работа с жалобами граждан — особый вид административной деятельности, в процессе которой осуществляется последовательный ряд действий, выполняются обязанности, реализуются права. Соответствующие обязанности и права конкретизируются системой процессуальных норм, регламентирующих процедуры работы с обращениями граждан. Иными словами, существует довольно развитое, полное и четкое производство по жалобам граждан. На федеральном уровне оно урегулировано пока еще действующим в России Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». В какой-то мере его нормы, регулирующие процедуру рассмотрения общих административных жалоб, дополняются нормами законов субъектов РФ. Что же касается особенностей процедур рассмотрения специальных жалоб, то они устанавливаются только федеральными законами.

В производстве по общим административным жалобам можно выделить четыре стадии.

Первая — стадия первичной обработки. Здесь получают письменные и выслушивают устные обращения и регистрируют их.

В пятидневный срок руководитель обязан обеспечить первичное движение жалобы, т. е. определить, кто и как будет работать с нею, дать ему определенные указания либо поручить переслать ее в компетентную организацию.

Жалобу, которая направляется в подчиненную организацию, субъект власти может взять «на контроль». Это означает требование выслать ему копию ответа гражданину либо вернуть дело после разрешения жалобы.

Если жалоба является повторной, то к ней необходимо приобщить все материалы предыдущего рассмотрения.

Вторая стадия — проверка жалобы (анализ ситуации). Прежде всего должна быть собрана и проанализирована информация, необходимая для принятия правильного решения. Иногда для проверки образуются специальные комиссии. К проверкам привлекаются специалисты, активисты. Довольно часто проверяющим приходится выезжать туда, где могут быть получены сведения, нужные для дела.

Проверяющие могут использовать разнообразные, не запрещенные законом средства изучения ситуации: беседы с людьми, ознакомление с документами, ревизии, обследования, замеры и др.

На этой стадии лицо, подавшее жалобу, вправе:

1) лично изложить доводы лицу, рассматривающему обращение;

2) знакомиться с итоговыми материалами проверки;

3) представлять дополнительные материалы или ходатайствовать об их истребовании;

4) пользоваться услугами адвоката, иного представителя, а также переводчика.

Если жалоба коллективная, соответствующие права реализует представитель подписантов.

Помимо сбора фактических сведений, работа с жалобами предполагает тщательное изучение правовых норм, имеющих отношение к делу.

Иногда по результатам проверки составляются справки, содержащие соответствующие выводы и предложения.

Третья стадия — принятие решения по жалобе. Следует отметить, что в любой властной деятельности принятие акта (решения, закона, приговора) является центральным моментом функционирования. А стадия принятия решения — главная в любом административном производстве.

Поскольку решение подводит итог уже проделанной работе, установлены сроки его принятия, а значит, сроки рассмотрения обращения (дела).

Общий срок рассмотрения жалоб граждан — один месяц. Из этого правила установлены три исключения.

1. Заявления и жалобы, не требующие дополнительного изучения и проверки, решаются безотлагательно, но не позднее 15 дней.

2. Если для разрешения обращения необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных матери-

алов либо принятие других мер, срок производства может быть продлен руководителем организации или его заместителем, но не более чем на один месяц.

3. Жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в центральных органах в 15-дневный, а в местных — семидневный срок. В случае необходимости срок может быть продлен, но не более чем на 15 дней.

Если два первых исключения связаны с содержанием жалобы, то третье — с ее автором.

Закон четко определил начало течения срока разрешения жалобы: со дня ее поступления в организацию, обязанную решить вопрос по существу.

Срок оканчивается в день принятия (подписания) решения, а если оно не принимается, концом срока следует считать дату подписания ответа на письмо гражданина. При этом, если окончание срока рассмотрения жалобы приходится на нерабочий день, днем окончания срока следует считать первый, следующий за ним рабочий день.

В результате рассмотрения жалобы может быть принято решение:

1) о полном удовлетворении жалобы;

2) о частичном удовлетворении жалобы;

3) об отказе в удовлетворении жалобы (в связи с ее необоснованностью, с истечением срока, невозможностью ее проверки и т. д.).

По общей административной жалобе не может быть отказано в удовлетворении по мотивам неподведомственности. Если жалоба не подведомственна органу, учреждению, то ее еще на стадии первичной обработки следует направить в компетентную организацию. Если же факт неподведомственности будет установлен на последующих стадиях, материал должен быть направлен уполномоченному органу, учреждению. Автору жалобы должно быть сообщено о том, что она направлена по подведомственности.

Но если дело подведомственно суду, об этом сообщается гражданину, а жалоба никуда не пересылается;

4) о разъяснении по поставленным вопросам (о их подведомственности, правовом регулировании и т.д.).

Четвертая стадия — исполнение принятого решения. Прежде всего необходимо выслать мотивированный ответ на письмен-

ную жалобу, а на устную можно и ответить устно. Конечно, нельзя считать жалобу разрешенной, если она частично или полностью удовлетворена, написан и выслан ответ, но фактически ничего не сделано. Субъект власти в таких случаях обязан принять необходимые меры для восстановления нарушенных прав гражданина.

§ 10. Право граждан на судебное обжалование незаконных решений (действий) органов публичного управления и их должностных лиц

Судебный порядок разрешения жалоб является надежным способом охраны граждан, особенно в тех случаях, когда их права и интересы нарушаются неправомерными действиями субъектов власти. Это обусловлено тем, что дела рассматриваются свободными от ведомственных влияний и интересов судьями, судьи независимы, обладают необходимой квалификацией для разбирательства дел, а процедура правосудия наилучшим образом приспособлена для выявления истины. Жалоба, как правило, подается в суд по месту жительства гражданина; заявитель лично участвует в рассмотрении дела и может активно защищать свои интересы, в судебном споре он — сторона, равноправная с другой стороной дела, которой является субъект власти, чьи действия обжалуются.

Судебный надзор за законностью административной деятельности представляет собой вид государственного контроля. Его специфика состоит в том, что проверяется только законность властных актов, действий и бездействия субъектов власти. Проверку проводит орган правосудия при рассмотрении конкретных дел по жалобам и искам граждан.

Рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц и органов исполнительной власти — это административная юстиция или правосудие по административным делам. Административная юстиция в Российской Федерации характеризуется следующими особенностями:

1) это решение спора между гражданином и субъектом власти о законности действий последнего;

2) споры решаются обычными судами (общей юрисдикции, арбитражными);

3) порядок рассмотрения дел регламентируется нормами ГПК РФ и АПК РФ.

В настоящее время нужно выделять два варианта судебного обжалования: по общему праву и на основе специальных норм. Соответственно есть *общие* и *специальные* судебные жалобы.

Судебные жалобы граждан можно различать и по адресатам: в суды общей юрисдикции, в арбитражные суды и в конституционные (уставные) суды.

Обжалование по общему праву в суды общей юрисдикции регламентируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В соответствии с этим Законом каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями или решениями государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

В суд могут быть обжалованы коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых: а) нарушены права и свободы гражданина; б) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; в) незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме тех, в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в районный суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу. Административную жалобу обязаны рассмотреть в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

По закону судебная жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Жалоба направляется по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения ответчика.

В таком же порядке военнослужащий вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих его права и свободы.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Для обращения в суд установлены следующие сроки:

три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет применение к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

В Высшем Арбитражном Суде РФ, федеральных окружных арбитражных судах, судах субъектов РФ специально образуются коллегии по рассмотрению споров, вытекающих из административно-правовых отношений. Они рассматривают жалобы граждан, имеющих статус индивидуального предпринимателя, и организаций на действия субъектов власти. В частности, арбитражным судам подведомственны экономические споры о нарушении прав собственника, отказе в государственной регистрации, взыскании штрафов, признании недействительными ненормативных актов государственных органов, возмещении убытков, несостоятельности (банкротстве).

Судебное обжалование на основе специальных норм — исключение из судебного обжалования по общему праву. В установленных специальными нормами случаях жалобы тоже направляется в суд, но процедуры их подачи и рассмотрения отличаются некоторым своеобразием.

Примером специальной судебной жалобы может быть обжалование по ч. 1 ст. 31 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», на основании которой решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии РФ и ее должностных лиц могут быть обжалованы в Верховный Суд РФ.

Специальные жалобы в арбитражные суды согласно АПК РФ подаются, если федеральным законом установлен для определенной категории дел досудебный (претензионный) порядок урегулирования споров. В таких случаях суд может принять дело к производству, если соблюдена процедура досудебного рассмотрения разногласий.

Граждане могут обращаться в Конституционный Суд РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», которым урегулированы особенности рассмотрения дел по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан. Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. По итогам рассмотрения такой жалобой Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих решений: 1) о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ; 2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ.

В случае, если Конституционный Суд РФ признал закон, применяемый в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

Постановления Конституционного Суда РФ подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, а также субъектов РФ, которых они касаются.

§ 11. Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц публичного управления

Одной из форм судебной защиты является предусмотренное ст. 53 Конституцией РФ право граждан ла возмещение ущерба,

причиненного незаконными действиями государственных организаций.

Возмещение ущерба регулируется гл. 59 ГК РФ. Так, в ст. 1069 сказано: «Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования».

Возложив на организации обязанность возмещать гражданам ущерб, причиненный неправомерным поведением их должностных лиц, законодатель создал наиболее благоприятные условия для защиты нарушенных имущественных прав. Такой порядок позволяет потерпевшему своевременно и полностью взыскать причиненный ему вред; обеспечивает надлежащую материальную базу для удовлетворения его требований. Возместив ущерб, администрация органа предприятия, учреждения выясняет причины допущенных нарушений законности, решает вопрос о дисциплинарной и материальной ответственности непосредственных виновников.

В Законе сказано, что организации отвечают за вред «на общих основаниях». Это значит, что ответственность наступает, если:

а) совершено противоправное деяние;

б) причинен имущественный вред;

в) существует причиненная связь между неправильными действиями и вредом;

г) ущерб наступил по вине учреждения, органа, их должностных лиц.

Особенность ответственности по ст. 1069 ГК РФ в том, что она наступает за противоправные, властные, служебные деяния. Служебными признаются действия, которые совершены по службе в связи с выполнением возложенных на работника обязанностей. Некоторые должностные лица (например, работники милиции) должны выполнять возложенные на них функции всегда и везде. Поэтому их действия признаются служебными,

даже если они совершены во внерабочее время, но в интересах службы.

В соответствии со ст. 1070 ГК РФ имущественная ответственность государства за ущерб, причиненный гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, является специальной. Она наступает и при отсутствии их вины, в строго определенных случаях нарушения закона: при осуждении, привлечении к уголовной ответственности, применении в качестве меры пресечения заключения под стражу, назначении административного наказания в виде административного ареста.

В этом случае имущественная ответственность наступает независимо от вины должностных лиц. Специальный характер ответственности подтверждается и тем обстоятельством, что причиненные гражданину убытки возмещаются за счет средств государственного (муниципального) бюджета. Возмещению подлежат:

1) заработная плата и другие трудовые доходы — основной источник средств существования гражданина, которых он лишился в результате незаконных действий;

2) имущество конфискованное, изъятое, взысканное, обращенное в доход государства;

3) суммы, выплаченные гражданином юридической консультации за оказание юридической помощи, для возмещения судебных издержек, а также иные суммы, выплаченные в связи с незаконными действиями.

Гражданину выдается пенсия или пособие за все время, в течение которого они незаконно не выплачивались. Одновременно восстанавливаются трудовые, пенсионные, жилищные права потерпевшего. По просьбе пострадавшего следственные органы, прокуратура, суд обязаны в месячный срок письменно поставить в известность трудовой коллектив или общественные организации по месту жительства об оправдывающем гражданина решении.

Материальным основанием наступления ответственности служит незаконный акт следственных, прокурорских, судебных органов или судьи и реальный вред, причиненный ими. Но для решения вопроса о взыскании ущерба необходимо еще и процессуальное основание — акт компетентного органа об отмене незаконного акта, о прекращении уголовного или административного дела.

Орган дознания, предварительного следствия, прокуратура, суд в месячный срок со дня обращения гражданина выносят постановление, которым определяют размер ущерба. Их действия потерпевший может обжаловать соответственно прокурору или в вышестоящий суд. А если требование о восстановлении трудовых, пенсионных, жилищных прав не удовлетворено полностью или частично, гражданин вправе обратиться в суд в порядке искового производства.

Глава 8
Государственная администрация

§ 1. Понятие и содержание деятельности государственной администрации

Государственную администрацию можно рассматривать и как совокупность государственных служащих, и как систему органов государственной исполнительной власти. Они (органы, служащие) осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, содержанием которой является непосредственная повседневная организация выполнения внутренних и внешних функций государства, стоящих перед ним задач.

Административная деятельность (управление) объективно необходима. Она делится на более простые, специальные виды организационной деятельности. Их принято называть функциями управления (административной деятельности).

В юридической литературе чаще всего функция понимается в двух смыслах.

Во-первых, функция связывается с объектом административного воздействия (предметный подход). Соответственно различают такие функции государственной администрации, как: 1) обеспечение безопасности личности, общества, государства (оборона, общественный порядок, разведка и контрразведка, охрана государственной границы и др.); 2) обеспечение развития экономики, осуществление административно-хозяйственной деятельности (руководство промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, сбор налогов, содействие развитию предпринимательства, антимонопольная деятельность и др.); 3) обеспечение реализации социальной политики государства

(организация образования, здравоохранения, научных исследований, социальной защиты и др.); 4) осуществление связей (политических, экономических, культурных, научных, спортивных и т. д.) с другими государствами, с международными организациями.

Во-вторых, функция понимается как один из общих способов организации, административного воздействия исполнительной власти на подвластных (инструментальный подход). В литературе такие функции чаще всего называют общими функциями управления.

Общие функции — это всеобщие, типичные способы информационного взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Это устойчивые, относительно самостоятельные, специализированные виды административной деятельности вообще. Каждая общая функция объективно необходима. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией.

К числу общих функций можно отнести: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, работу с кадрами, учет, контроль и др. Организовывать, осуществлять исполнительную власть — это значит прогнозировать, планировать, контролировать и т. д. Каждый субъект административной власти осуществляет несколько или хотя бы одну функцию.

Функциональное разделение труда закрепляется структурно, т. е. создаются особые звенья, которые занимаются планированием, учетом, контролем и т.д. Организационная обособленность — важный признак развитой и значительной по объему функции.

Поскольку общие «беспредметные» функции — это всего лишь научная абстракция, а в реальной жизни определенные субъекты воздействуют на конкретные объекты особым образом, то общие функции в реальной жизни конкретизируются, приобретают специфические черты. Так, существует не контроль вообще, а финансовый, внутриведомственный контроль, инспектирование и т. д. Особенности объектов и субъектов, их взаимоотношений, внешней среды серьезно влияют на административные функции, видоизменяют их, наполняют конкретным содержанием, обусловливают многообразие форм осуществления.

Отмечая специфику каждой общей функции, ее структурную обособленность, необходимо подчеркнуть, что в то же время все они являются частями одного целого. Их объединяет единая конечная цель, единая информационная природа, организационное единство осуществляющего их субъекта. Каждая часть активно взаимодействует с целым, а также с другими частями. Административная деятельность — целостная система, комплекс взаимосвязанных, взаимообусловленных функций.

Следует различать три группы общих функций: 1) ориентирования системы (прогнозирования, планирования, нормативного регулирования, методического руководства); 2) обеспечения системы (кадрового, материально-технического, финансового, организационно-структурного[1], информационного, правоприменительного); 3) оперативного руководства (непосредственного регулирования деятельности[2], учета, контроля, оценки всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий и т.д., применения мер воздействия: поощрения, наказания и др.).

Освещая функциональную природу деятельности исполнительной власти, мы тем самым раскрываем ее содержание.

Как было сказано выше, раскрыть содержание деятельности можно двояким образом: через перечисление объектов воздействия (предметный подход) и способов воздействия (инструментальный подход). При определении компетенции органов исполнительной власти (государственной и муниципальной) используется одновременно оба подхода. Например, закрепляются полномочия по учету, контролю и определяются объекты контроля, учета.

Общие функции конкретизируются (персонифицируются) в функциях отдельных органов, должностей. Это обстоятельство лежит в основе определения компетенции структурных единиц.

§ 2. Линейная и функциональная власть

Совместный труд предполагает единство, упорядоченность действий. Гармония между индивидуальными работами может

[1] Эта функция включает создание организаций, их структурных подразделений, реорганизацию системы, распределение, перераспределение полномочий и т. д.

[2] На транспорте этим занимаются диспетчерские службы, в вузах — учебные отделы, в воинских частях — штабы. Они составляют графики, расписания, производят замены и т. д.

быть достигнута только в том случае, если они будут подчинены единой воле.

Подчинение — оборотная сторона власти, они неразрывны. Там, где осуществляется власть, там существует и подчинение. Властным полномочиям, праву принимать обязательные для исполнения решения корреспондирует обязанность подчиняться чужой воле, выполнять команды. Реальная власть существует только там, где имеется реальное подчинение. Иначе она формальна, фиктивна, декларативна.

По объему различаются два вида подчинения: линейное (прямое, организационное, административное) и функциональное.

Существуют два основных принципа деления административной деятельности ее специализации: линейный и функциональный. При реализации первого все объекты дифференцируются по определенным признакам на автономные группы и руководство каждой из них в полном объеме или в основном осуществляет определенный субъект. В результате возникают системы, базирующиеся на прямом (организационном, административном) подчинении объектов субъекту, — системы типа «начальник—подчиненный».

Для линейной власти характерно следующее:

1) эта власть широкая по объему, охватывающая многие функции административной деятельности;

2) она включает право непосредственного распоряжения людьми, ресурсами, деятельностью и очень часто дисциплинарную власть;

3) она связана с ответственностью за состояние подчиненного объекта.

Линейный руководитель, как правило, бывает один. Для линейных систем характерно прямое подчинение; субъект власти вправе принимать нормативные или индивидуальные акты, давать задания, решать структурные и кадровые вопросы, распоряжаться материальными и иными ресурсами, непосредственно руководить деятельностью, осуществлять дисциплинарное принуждение или обладает несколькими из названных полномочий.

Функциональная подчиненность чаще всего означает, что субъект власти в рамках конкретной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, контроль, адми-

нистративное принуждение или он наделяется хотя бы одним из названных полномочий. Возникает отношение типа «инспектор—контролируемый» .

Функциональная подчиненность состоит в подчинении по какой-то части деятельности, в рамках определенной функции. Спектр властных полномочий субъектов исполнительной власти в подобных случаях довольно узок. Их власть бывает «положительной», сопряженной с созидательной деятельностью (право распределять, осуществлять методическое руководство и т.д.), и юрисдикционной, связанной с нарушениями (право приостанавливать работу, отстранять от должности, налагать взыскания и т.д.).

Функциональная власть может быть ограничена рамками ведомства (организации) или иметь межведомственный характер.

Линейное руководство всегда основано на прямом служебном подчинении. Оно распространяется на подчиненные структурные единицы; линейные системы базируются на административной подчиненности. Функциональное руководство осуществляется в отношении функционально подчиненных при отсутствии организационного подчинения.

§ 3. Организационная структура государственной администрации

Под структурой понимается строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами. В ней выделяются два компонента: строение, совокупность элементов и система отношений между ними. Сложные образования характеризуются полиструктурностью. Исполнительная власть одновременно имеет несколько структур: кадровую, территориальную, функциональную, организационную и др.

Организационная структура — это деление целого на организационно обособленные единицы и сеть управленческих связей в нем. Организационная структура — форма разделения и кооперации административной деятельности, форма закрепления разделения труда по управлению, устойчивая схема распределения его задач, функций. Поэтому ее можно рассматривать и как структуру целей, функций администрации, выражающуюся

в дифференциации ее на части и в системе организационных связей в ней.

На структуру аппарата влияют многие объективные и субъективные факторы. Важнейшим среди них является содержание деятельности, т. е. комплекс функций административной деятельности.

Функции, их номенклатура, объем, значимость, взаимосвязь — вот что в первую очередь детерминирует структуру аппарата. Необходимо учитывать наличие двусторонней связи структуры и функции: вновь возникшая функция может быть выполнена как путем создания новых структурных единиц, так и путем использования возможностей, существовавших ранее. Но развитая функция требует структурного обособления. При этом функция не меняется автоматически вслед за изменением структуры аппарата, одну и ту же функцию могут осуществлять разные органы, служащие.

Как всякая форма, структура отражает результат развития содержания и в свою очередь оказывает на него активное обратное воздействие. От организационной структуры зависит специализация и кооперация административной деятельности, ее комплексность, правильность распределения нагрузки между различными частями. Рациональная структура позволяет с меньшими затратами времени и сил и более квалифицированно решать дела, создает условия для согласованной и четкой работы, образования хорошего психологического климата.

Административные структуры обладают множеством признаков, которые могут быть использованы в качестве критериев их группировки. Различают структуры простые и сложные, жесткие и гибкие, линейные и функциональные, постоянные и переменные, типовые и индивидуальные, формальные и неформальные, сложившиеся и экспериментальные, централизованные и децентрализованные и др. Можно различать структуры устойчивые и неустойчивые, надежные и ненадежные, бюрократические и демократические, дорогие и дешевые и т. д. Структуры исполнительной власти должны быть прежде всего эффективными (надежными, стабильными и способными к необходимым перестройкам), демократичными и по возможности дешевыми.

Государственная администрация представляет собой целостное образование, состоящее из большого количества разнооб-

разных частей. В ней можно различать несколько основных типов структурных единиц: а) аппарат ведомства; б) аппарат ведомственного подразделения; в) региональный аппарат; г) орган государственной исполнительной власти; д) администрация организации; е) структурное подразделение органа, администрации; ж) должность.

Каждая структурная единица аппарата государственной администрации — это его самоуправляемая, автономная, имеющая свою компетенцию, организационно оформленная часть, существование которой предопределено правовым актом.

Тип организационной структуры системы определяется типом власти (подчинения). Если система основана на линейной власти, значит, у нее линейная структура. Использование функциональной власти приводит к образованию функциональных структур. Таковыми являются, например, службы уголовного розыска и другие милицейские службы в системе МВД. Их областные, городские, районные подразделения (управления, отделы, отделения) линейно подчиняются соответствующему органу внутренних дел и функционально — вышестоящему звену ведомственной службы.

§ 4. Административное ведомство

Термин «ведомство» широко используется в правоведении, но, к сожалению, в него вкладывают не одинаковое значение[1]. Если в прошлом он имел определенный и весьма широкий смысл (линейная система организаций, осуществляющих определенную деятельность), то в действующих правовых нормах и научных работах нашего времени он связывается только с федеральными органами исполнительной власти, а чаще всего лишь с некоторыми из них (государственными комитетами, надзорами и службами).

Значительно чаще, чем само слово «ведомство», используются производные от него слова. Определение «ведомственный» (подход, контроль, нормативные акты, жилой фонд, связь, транспорт и т. п.) можно встретить во многих правовых доку-

[1] «Ведомство — учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления». (См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1972. С. 67.) «Ведомство — отрасль государственного управления и система обслуживающих ее учреждений». (См.: Словарь русского языка. М., 1957. Т. 1. С. 180.)

ментах. Но ведомственные акты, ведомственный жилой фонд, внутриведомственный контроль, ведомственный подход — это то, что действует в определенной системе организаций, принадлежит ей, происходит внутри нее, отражает ее специфические интересы. Часто в нормативных актах используется словосочетания «ведомственная подчиненность», что означает линейную административную подчиненность, принадлежность к определенной организационной системе. Нетрудно заметить, что определение «ведомственный» и производные от него («внутриведомственный», «надведомственный», «межведомственный») согласуются с прежним, широким понятием «ведомства».

Под административным ведомством следует понимать систему организаций, организационно подчиненных одному органу исполнительной власти. Наряду с административными существуют и иные государственные (например, прокуратура РФ) и негосударственные (например, Всероссийское общество слепых) ведомства. Особенностью первых является то, что ими руководят исполнительные органы, их руководящие подсистемы — составная часть аппарата исполнительной власти.

Каковы основные признаки административного ведомства?

Во-первых, каждое ведомство имеет определенные нормативно закрепленные цели. Они устанавливаются вышестоящими государственными органами. Выполнение поставленной задачи (охранять, оказывать услуги и др.) — это и есть главная производственная задача ведомств. Но, кроме того, в Российской Федерации ведомство осуществляет и такие общие задачи, как рациональное использование всех выделенных и природных ресурсов. Каждое ведомство одновременно выполняет три задачи: специальную производственную; экономико-экологическую; социальную. В соответствии с ними формулируются и нормативно регулируются функции соответствующих государственных организаций.

Во-вторых, административное ведомство представляет собой четко обособленную сложную систему, состоящую из самостоятельных организаций, подчиненных одной из них, которая является ее центром, руководящим органом.

В-третьих, каждое ведомство построено иерархично, имеет линейную структуру, нижестоящие организации организационно (административно) подчинены вышестоящим, а последние несут ответственность за их деятельность.

В-четвертых, ведомство — экономико-правовая общность. У него во владении есть определенное имущество, которое состоит из имущества организаций и централизованных фондов (резервов), принадлежащих системе в целом.

Ведомство является адресатом многих нормативных и иных актов. Внутри его действуют акты руководящего системой органа. Административное ведомство моноцентрично: у него единый субъект власти, который вне системы действует от ее имени, распоряжается ее фондами и резервами, осуществляет значительную по объему внутриорганизационную деятельность.

Внутри системы создается и используется определенная информация, складывается специфическая организация документооборота, взаимоотношений ее компонентов. Внутриведомственные связи отличаются активностью и устойчивостью.

Каждое ведомство имеет свое название. Будучи сложной самоуправляемой системой, оно как правило, состоит из трех групп элементов:

1) организаций, непосредственно выполняющих его основную производственную задачу;

2) организаций, обслуживающих его внутренние потребности;

3) органа (органов) исполнительной власти.

Можно сказать иначе: каждое ведомство состоит из трех блоков:

1) производственного;

2) обслуживающего;

3) административного.

В последнем необходимо различать уровни (звенья) управления. Минимальное их количество — два: центр и администрация ведомственной организации (больницы, вузы и т.д.). В случае необходимости создаются одно, два и даже более промежуточных звеньев. При одном промежуточном звене ведомственная администрация становится трехуровневой, при двух — четырехуровневой и т. д. Например, система Министерства обороны РФ (центральный аппарат Министерства — командование военного округа — командование соединения — командование воинской части) насчитывает четыре звена управления.

Группировка административных ведомств может быть произведена по многим признакам, представляющим интерес для науки административного права. Прежде всего среди них выделяются хозяйственные, социально-культурные и административно-политические. В законодательстве и научных работах

различают системы министерств, государственных комитетов, федеральных агентств, служб, надзоров.

По объему полномочий они бывают отраслевыми, функциональными и смешанными. В отраслевых организационная деятельность центра замыкается рамками ведомств, их главная задача состоит в непосредственном обеспечении потребностей общества в услугах. Для функциональных ведомств главное — внешняя организационная деятельность, административное воздействие на другие ведомства, не подчиненные линейно-объекты. В некоторых ведомствах одновременно осуществляется и выпуск, обработка определенной продукции, оказание услуг и внешнее административное воздействие на системы иных ведомств. Например, Министерство образования и науки РФ линейно руководит подчиненными вузами и функционально — педагогическими, сельскохозяйственными, медицинскими и другими вузами, которые линейно подчинены другим органам.

Глава 9
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 не-

обходимые 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, ПО, 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 оргаиы управления», «исполнительные органы», «исполнительные органы государственной власти (ч. 3 преамбулы вышеназванного Закона определяет, что термины «исполнительные органы государственной власти субъекта РФ» и «органы исполнительной власти субъекта РФ» используются в 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 самой 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 реализуются 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 т. д.). 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.

§ 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 власти[1].

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] См., например: *Лучин В. О., Мазуров А. В.* Президент — гарант Конституции // Право и политика. 2000. № 3. С. 34—42.

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;

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 государственного управления выполняет *Администрация Президента РФ,* которая является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту 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 своим 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, Северо-Кавказский, 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 России-

ской Федерации и субъектов РФ, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными 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.

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 сделан 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.

Президент предложил также учредить в стране *Общественную палату,* которая будет осуществлять общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также обеспечивать общественную экспертизу важнейших законопроектов и подзаконных актов. Порядок формирования и деятельности Общественной палаты будет устанавливаться федеральным законом.

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 Конституцией РФ и федеральными законами; установление правил федеративного управления и вмешательства в деятельность субъектов РФ; проведение органами юстиции (как на уровне Федерации, так и в ее субъектах) 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 от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «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 субъекта РФ) 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 РФ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации 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 субъекта РФ), Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации.

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 своим 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 государственной 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, от-

сутствует четкая научная классификация субъектов, нет законов о федеральных органах исполнительной власти. Ликвидация этих пробелов позволила бы на уровне субъектов Федерации 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 государственногоустройствастраны):*

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) самой Российской Федерацией в соответствии с конституционными положениями, отнесшими процедуру образования этих органов к ведению Федерации. Следовательно, к этой группе принадлежат лишь федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы;

б) органы исполнительной власти, которые формируются (учреждаются) самими 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, формируемые в установленном порядке 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 в субъектах 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.

Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Данная система образуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации в пределах ее ведения, а также полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации.

Правительство РФ осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом РФ, Федеральным 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:

а) организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ;

б) осуществляет, систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

в) 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.

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

ния 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 Правительства РФ, его заместителей и Руководителя Аппарата Правительства РФ.

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

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

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

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

в) назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных

органов исполнительной власти, не являющихся министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;

г) в случае необходимости отменяет акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливает действие этих актов;

д) учреждает организации, образовывает координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

К общим полномочиям Правительства РФ относятся:

а) организация реализации внутренней и внешней политики РФ;

б) осуществление регулирования в социально-экономической сфере;

в) обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов;

г) формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;

д) 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 по-

становления 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, носящих 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 и в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа в доверии ему Государственной Думы.

Правительство РФ имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, которое осуществляется посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Правительство РФ в пределах своих полномочий:

а) производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом;

б) обеспечивает исполнение судебных решений.

В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ 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 субъектов РФ 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.

§ 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 своими указами Президент РФ.

Система органов государственной власти субъектов РФ определяется этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных 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 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в который были внесены изменения Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы 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 регулирова-

нию 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. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

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

б) 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;

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

г) 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;

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

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

ж) 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;

з) 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, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Федеральное министерство осуществляет *координацию деятельности государственных внебюджетных фондов*. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции: а) вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда; б) принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов; в) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов; г) 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; д) назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых законом.

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 ох-*

раны Государственной границы РФ, проведения борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.

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 случаев, 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.

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 РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство внутренних дел РФ

Федеральная миграционная служба

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

Министерство иностранных дел РФ

Министерство обороны РФ

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

Федеральная служба по оборонному заказу

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Федеральное агентство специального строительства

Министерство юстиции РФ

Федеральная служба исполнения наказаний

Федеральная регистрационная служба

Федеральная служба судебных приставов

Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба)

Служба внешней разведки РФ (федеральная служба)

Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба)

Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба)

Федеральная служба охраны РФ (федеральная служба)

Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство)

Управление делами Президента РФ (федеральное агентство)

//. Федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство здравоохранения и социального развития РФ

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

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

Федеральная служба по труду и занятости

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию

Федеральное медико-биологическое агентство

Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

Федеральное архивное агентство

Федеральное агентство по культуре и кинематографии

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Министерство образования и науки РФ

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Федеральное агентство по науке и инновациям

Федеральное агентство по образованию

Министерство природных ресурсов РФ

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов
Федеральное агентство лесного хозяйства
Федеральное агентство по недропользованию

Министерство промышленности и энергетики РФ

Федеральное агентство по промышленности
Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
Федеральное агентство по энергетике

Министерство регионального развития РФ

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

Министерство сельского хозяйства РФ

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
Федеральное агентство по рыболовству
Федеральное агентство по сельскому хозяйству

Министерство транспорта РФ

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
Федеральное агентство воздушного транспорта
Федеральное дорожное агентство
Федеральное агентство железнодорожного транспорта
Федеральное агентство морского и речного транспорта
Федеральное агентство геодезии и картографии •

Министерство информационных технологий и связи РФ

Федеральная служба по надзору в сфере связи
Федеральное агентство по информационным технологиям
Федеральное агентство связи

Министерство финансов РФ

Федеральная налоговая служба
Федеральная служба страхового надзора
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
Федеральная служба по финансовому мониторингу
Федеральное казначейство (федеральная служба)

Министерство экономического развития и торговли РФ

Федеральная таможенная служба
Федеральное агентство по государственным резервам
Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости
Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

///. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ

Федеральная антимонопольная служба
Федеральная служба по тарифам
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
Федеральная служба государственной статистики
Федеральная служба по финансовым рынкам
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
Федеральное агентство по атомной энергии
Федеральное космическое агентство
Федеральное агентство по туризму
Федеральное агентство по физической культуре и спорту

§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в 89 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 исполнительной 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 90-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 в 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 субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

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 Федерации 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 субъекта Федерации, решение о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается на совместном заседании палат.

Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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 субъекта РФ).

Перед внесением Президентом РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проводятся соответствующие консультации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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 субъекта РФ) 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 субъекта РФ) 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 субъекта РФ), 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», Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), 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 субъекта РФ), 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 субъекта РФ. 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 субъекта РФ).

В случае, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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 субъекта РФ), 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 субъекта РФ) может быть гражданин РФ, достигший 30 лет. Он может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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:

а) 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;

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

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, а также созывать вновь избранный зако-

нодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

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

е) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

В соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ и законами субъекта РФ 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 субъекта РФ, 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 субъекта РФ в случае:

а) 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 субъекта РФ) не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) 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;

в) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнитель-

ного органа государственной власти субъекта РФ) направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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 субъекта РФ. Однако в этом случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ продолжает действовать до сформирования нового высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта РФ.

Президент РФ назначает *временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ* (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), в случае:

а) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

б) временного отстранения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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»;

в) отсутствия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или его самороспуска;

г) непринятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представленной Президентом РФ кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в установленный срок решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

д) 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 субъекта РФ).

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не имеет права распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносится Президентом РФ не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Президент РФ вправе *отрешить* высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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 РФ, вправе по представлению Генерального прокурора РФ *временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) 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 субъекта

РФ) 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 субъекта РФ) доводится до сведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

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.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ 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 РФ. Данный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и имеет следующие *основные полномочия:*

а) 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;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ;

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

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

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

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

ж) 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;

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

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие, если иные положения не предусмотрены конституцией (уставом) субъекта РФ. Принятие решения о недоверии указанным руководителям вле-

чет 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 или автономного округа. В краях и областях исполнительную власть осуществляют *губернатор* и возглавляемое им *правительство* или *администрация.* 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.

§ 7. Территориальные органы исполнительной власти

Федеральные органы исполнительной власти создают соответствующие органы исполнительной власти в субъектах РФ, которые получили наименование территориальных органов исполнительной власти. Создание таких органов определено постановлением Правительства РФ «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации». •

Территориальные органы федеральных министерств и ведомств РФ входят в единую систему органов исполнительной власти РФ и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, — во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. 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 министерств и ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Территориальные органы исполнительной власти:

1) принимают участие в соответствии с профилем их деятельности в выработке мер и способов государственного регулирования социально-экономического развития субъектов Федерации в условиях проведения экономической реформы, анализе межрегиональных программ; разработке вариантов межрегиональной кооперации и в подготовке других вопросов, входящих в компетенцию соответствующих министерств и ведомств;

2) участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов РФ по разработке и реализации мероприятий, которые предусмотрены планом преобразований в экономической сфере;

3) систематически информируют министерства и ведомства РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ о проводимой ими работе в регионах в условиях экономической реформы.

Министерство внутренних дел РФ создает в федеральных округах свои окружные подразделения — *комитеты федеральной криминальной милиции МВД России по федеральным округам,* которые формируются, реорганизуются и ликвидируются МВД России, а также реализуют в пределах своей компетенции функции МВД России в области борьбы с организованной преступностью, координации и анализа деятельности подразделений федеральной криминальной милиции по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий, оперативно-поисковых, оперативно-технических мероприятий и по обеспечению собственной безопасности. Министерство юстиции РФ создает в субъектах РФ территориальные управления Министерства юстиции РФ, а в федеральных округах — федеральные управления Минюста России по округам (по согласованию с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах в них были назначены руководители федеральных управлений Минюста России по федеральным округам).

§ 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 создаются 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 муни-

ципального 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 учреждений, 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 феджеральными 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 образования 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, органичения 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.

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 долж-

ностных 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 10

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 обязанности 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 самого государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также опреде-

ляет 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 этого 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 субъектов РФ);

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, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов 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 субъектов РФ).

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.

§ 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 Федерации учреждаются законами и иными актами законодательства РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Федерации.

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 «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 субъекта РФ.

Оба указанных реестра (реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ) составляют *Сводный реестр* должностей государственной службы 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 Рос-

сийской 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.

§ 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*^. 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 государствнные 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

[1] *Коркунов Н. М.* Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. 2-е изд. СПб., 1893. С. 280.

[2] Там же.

должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах и иных организациях с государствено-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 обеспечениюисполнения 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 субъектов РФ);

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 полномочий 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 субъектов РФ), 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 Федерации. 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 РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. 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 Российской Федерации регулируется федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, специальными законами субъектов РФ, определяющими государственную службу и правовое положение государственных служащих субъектов РФ. 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, регулирующими государственно-служебные отношения государственной службы как в широком смысле, так и в узком ее понимании (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 субъектов Федерации.

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, утвержденные указами Президента РФ Положение о порядке прохождения военной службы; Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации.

6. *Нормативные правовые акты Правительства РФ* по вопросам государственной службы.

7. *Нормативные правовые акты, принимаемые федеральными министерствами.*

8. *Постановления Конституционного Суда РФ* (например, постановление «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.

§ 4. Муниципальная служба и муниципальная должность

Муниципальная служба, согласно Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», — это профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Термин «муниципальная служба» («муниципальные служащие») вошел в оборот вместе 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, «идеологии» службы) не отличаются от государственных служащих, так как со статусно-функциональной точки зрения одинаковы их права, обязанности, ответственность, круг полномочий, виды службы, поступление на службу и прекращение служебных отношений и т. д. Иными словами, традиционные элементы статуса государственного служащего характерны и для муниципального: 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 Федерации, а также органами местного самоуправления; они-то и определяют специфический уровень компетенции и должностной статус муниципальных служащих.

Можно выделить следующие основные *признаки* муниципальной службы:

1) это особый вид публичной службы, т. е. в органах местной публичной власти, муниципального образования;

2) замещение муниципальным служащим *муниципальной должности, которая не является выборной должностью;*

3) это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования); муниципальные служащие — это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;

4) это деятельность по исполнению полномочий соответствующих органов, т. е. деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;

5) это деятельность, организуемая на постоянной основе, т. е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно); выборные должностные лица, напротив, действуют в течение определенного промежутка времени (временно). Постоянная основа деятельности муниципальных служащих будет обеспечивать профессионализм муниципальной службы, ее стабильность, и в определенном смысле она сравнима с принципом несменяемости чиновников в европейских странах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным 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.

Основы муниципальной службы в Российской Федерации регулируются Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и федеральным законом, устанавливающим правовые основы муниципальной службы Российской Федерации. Органы местного самоуправления, реализуя законодательство о муниципальной службе и принимая соответствующие нормативные правовые акты в этой сфере, должны руководствоваться федеральным законодательством и

законодательством субъектов РФ о муниципальной службе, которое в законах о муниципальной службе определяет предметы ведения муниципального образования в сфере 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 согласно уставу муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил три группы должностных лиц, работающих 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 выборах. Они различаются 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), 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;

2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения контракта (трудового договора); законы субъектов РФ о муниципальной службе называют их муниципальными должностями муниципальной службы.

К муниципальным должностям муниципальной службы относятся все муниципальные должности, не являющиеся выборными. Следовательно, главы муниципальных образований, депутаты и иные выборные должностные лица местного самоуп-

равления не относятся к муниципальным служащим. Муниципальными служащими также не являются лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению органов местного самоуправления. Правовой статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности, законодательством о муниципальной службе не определяется.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта РФ. Этим же законом определяется соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной 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* и 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 уста-

новлены 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 Российской Федерации — 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 — это служебная деятельность, направленная на обеспечение полномочий органов, которые осуществляют государственно-управленческие функции для разрешения экономических и социальных задач. Их работа связана с реализацией действий и принятием решений обеспечительного характера. В правовом статусе государственных гражданских служащих не устанавливаются ярко выраженные задачи по осуществлению функций правоохраны, военной деятельности и военного управления. Можно считать, что осуществление служебной деятельности гражданами России в рамках государственной гражданской службы исключает, во-первых, их деятельность на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, выполняющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, а во-вторых, служебную деятельность на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина.

Военная и правоохранительная служба — это виды государственной службы, связанной с охранительной деятельностью государства, обеспечением личной безопасности граждан, внутренней и внешней безопасности общества и государства в целом, а также с обеспечением правопорядка.

Для военной и правоохранительной службы характерен ряд признаков. Наиболее важные из них:

ее содержание — обеспечение безопасности граждан, общества и государства, защита основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка;

свой профессиональный долг эти служащие обязаны выполнять даже в условиях повышенного риска для собственной жизни и здоровья, причем во многих случаях с оружием в руках;

наличие специальных правовых актов, регулирующих организацию и прохождение службы, правовое положение служащих;

наличие системы специальных званий и внешней атрибутики (форменной одежды, служебных знаков, погон и др.);

проведение специальных обязательных занятий в служебное время (огневая, строевая, физическая подготовка), обязанность служащих участвовать в сборах, учениях, соревнованиях и иных плановых мероприятиях;

более строгая дисциплина и единоначалие, которые предполагают установление строжайшей персональной ответственности за выполнение служебных обязанностей;

повышенные требования как при приеме, так и при прохождении службы (по возрасту, медицинским показаниям и др.). Так, на милитаризованную службу принимают с 18, а в ряде случаев — с 20 лет;

особые правила привлечения к юридической ответственности.

Военнослужащие и служащие правоохранительных органов могут проходить службу и не занимая должностей в государственных организациях. Это возможно в случаях: нахождения в распоряжении определенного ведомственного органа, командования; нахождения за штатом во время организационно-штатных мероприятий; прикомандирования к органам государственной власти.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» дается определение *военной службы,* под которой понимается вид федеральной государственной

службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, которым присваиваются воинские звания.

Военная служба осуществляется: в Вооруженных Силах РФ (т. е. в органах, учреждениях, войсках, подчиненных Министерству обороны РФ); во внутренних войсках МВД России; в железнодорожных войсках; в органах ФСБ России, пограничных войсках; в воинских формированиях системы МЧС России; в иных войсковых формированиях.

Для военной службы главная цель — защита страны от посягательств других государств на конституционный строй, суверенитет, территориальную целостность, военный и экономический потенциал страны. Военнослужащие готовятся к обороне и осуществляют оборону, охраняют государственную тайну, государственную границу и другие важные для страны объекты. Значительная часть военнослужащих создает условия для выполнения главной задачи военной службы путем обучения, медицинского и жилищно-коммунального обслуживания военнообязанных и военнослужащих, борьбы с нарушениями законности и выполнения иной вспомогательной деятельности.

Отличие военной службы от любой другой публичной службы состоит в том, что она комплектуется не только на добровольной основе, но и на основе призыва. По этому критерию военная служба делится на два вида: службу по контракту и службу по призыву.

К гражданам, зачисляемым (поступающим) на военную службу, предъявляются повышенные требования к состоянию здоровья, образованию, уровню профессиональной подготовки, морально-психологическим качествам, выполнению нормативов физической подготовки.

Основная масса военнослужащих в отличие от гражданских государственных служащих служит не в органах государственной власти, а в воинских частях (формированиях). Значительное число военнослужащих занимает должности в учреждениях (образовательных, медицинских и др.).

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» дается также определение *правоохранительной службы,* под которой понимается вид федеральной госу-

дарственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина, которым присваиваются специальные звания и классные чины.

Правоохранительную деятельность осуществляют служащие: подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности МВД России; таможенных органов РФ; противопожарной и иных служб МЧС России; органов Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков; Федеральной службы судебных приставов; Федеральной службы исполнения наказаний; Государственной фельдъегерской службы РФ.

Правоохранительная служба призвана защищать права и свободы граждан и организаций, обеспечивать общественную безопасность, вести борьбу с преступлениями и административными правонарушениями.

Большинство сотрудников правоохранительных органов являются должностными лицами, представляя такую разновидность должностных лиц, как представители власти. Как представители власти сотрудники правоохранительных органов наделены широкими властными полномочиями, и в том числе правом применять принудительные меры, пресекать неправомерные действия (требовать прекращения неправомерных действий, доставлять, задерживать граждан, изымать имущество и документы, применять оружие и т. д.). Они имеют специальные удостоверения, знаки отличия, форменную одежду, а во многих случаях и огнестрельное оружие.

§ 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 рос-

сийскому 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 субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

Государственная гражданская служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ, поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие законы субъектов Федерации. Практически все субъекты РФ к настоящему времени разработали и приняли законы о государственной службе, регулирующие государственно-служебные отношения в соответствующих субъектах Федерации. Принимаемые в субъектах Федерации 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 РФ 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 субъектов РФ; рангирование государственных должностей в субъекте РФ с учетом соответствующих положений «рамочного» федерального закона о системе государствен-

ной 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 перечня 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 субъектов РФ о государственной службе субъектов Федерации.

§ 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 в субъектах РФ (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 служащих[1] и, во-вторых, вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ 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: федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта РФ и 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 субъекта РФ. Порядок такого финансирования устанавливается федеральными законами, законами субъектов РФ, иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

[1] Например, при разрешении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих РФ, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих и др.

§ 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 структуре одноименного правового института. Муниципальная служба, как и государственная, также имеет определенные принципы[1], 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 обусловливает 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.

[1] См., например: Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

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 «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 обусловливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе государственной службы. Отсутствие правовых принципов государственной службы влечет за собой появление в ней элементов произвольности, бюрократизма в худшем смысле этого слова, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности.

3. Принципы являют собой активное, динамичное начало, ибо они обусловливают 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* принци-

пы. *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 самой 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 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 Российской 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

[1] Принцип верности заключается в том числе и 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. 40[4] Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

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 обеспечения 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 самой 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 РФ 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 про-

фессиональное 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 Федеральным 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, исключающую 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, в государственной регистрации актов гражданского состояния, в отсутствии у государственных служащих обязанностей исповедовать определенную религию, а также в 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 государственнойслужбы.*

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, ибо 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 дав-

ший 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 мер 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, во-первых, в том, что 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 сотруд-

ником, 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, и обязанность гражданского служащего при поступлении на службу и далее ежегодно представлять представителю нанимателя сведения о доходах, об 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 обра-

зом 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, целесообразного 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 поддержании 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 уже рассмотренным принципом внепартийности государственной службы. В уело-

виях 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 за собой 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: 1) единство основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы; 2) единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы; 3) единство требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих; 4) учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; 5) соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих; 6) соотносительность 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 исполнением 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. В настоящее время можно говорить и о таком принципе государственной службы, как *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 государственной 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, правоохранительные, 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-третьих, государственный служащий занимает оплачиваемую должность государственной службы в установленном законом порядке. Специальные федеральные законы определяют содержание деятельности служащего, era правовое положение, цели, задачи и основные направления деятельности, права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и т. д. 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 определены особые условия 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.). Пра-

вовой 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, об 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 гарантиии на гражданской службе; поощрения и награждения гражданского служащего; служебная дисциплина; дисциплинарная ответственность и дисциплинарные взыскания; формирование кадрового состава гражданской службы; рассмотрение индивидуального служебного спора.

Правовой статус (правовое положение) государственных служащих — это содержание государственно-служебных право-

отношений, 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 государственными служащими государственных функций и полномочий обусловливает 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*. Поэто-

му 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 устанавливаться 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 классных 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 пр. При проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении на должность государственной службы. В некоторых случаях возможны и иные сроки приЬбретения 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 обусловливающего 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) права, обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту;

2) права, способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей;

3) права, 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 замеща-

емой 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 и 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.

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, ибо 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 неправомерных) 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 выборном 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 Российской Федерации 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 каждодневно 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 внепартийности 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 объединений, 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.

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. Факт поощрения государственного служащего заносится в его личное дело.

Как правило, принято говорить о четырех стадиях поощрительного производства: возбуждение ходатайства о поощрении; направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган; рассмотрение представления о поощрении и принятие решения; 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 служ-

бе — 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 исполнением 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 за собой 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 за собой 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»).

Если в течение 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 взыс-

канию 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 служебныхобязанностей.*

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 предпринимательской 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 от 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 правовосстановительную 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 прововых актов о государственной службе целесообразно классифицировать государственных служащих по тем же критериям, по которым классифицируется сама 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 Федерации», а также иными федеральными норматив-

ными правовыми актами. Правовое положение государственных гражданских служащих субъектов РФ устанавливается законодательными актами, принимаемыми в субъектах Федерации.

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: лица, принимающие присягу (военнослужащие, сотрудники таможенных органов, прокурорские работники и др.); 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 пр.).

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. 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. 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 *подынститут 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 и 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. *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. 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 ак-

тами 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 РФ, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях к сведениям конфиденциального характера.

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.

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:

а) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

б) лишения его судом права занимать государственные должности в течение назначенного срока;

в) наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего выполнению должностных обязанностей;

г) 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 Роосийской Федерации;

д) 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;

е) наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

ж) 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. Конкурс объявляется, если граждане, подавшие заявления на участие в конкурсе, полностью соблюдают условия относительно их поступления на службу (наличие требуемого возра-

ста, 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.

Важным правовым средством установления степени соответствия государственного служащего замещаемой им должности государственной службы является аттестация государственного служащего. *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 PI 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 слу-

жащим 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 государственных 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 составляется 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 государствен-

ной 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, представители 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.

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 субъекта РФ.

Указом Президента РФ устанавливается порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской

службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской 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.

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:

а) 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;

б) присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью федеральной государственной службы;

в) 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 вышеклассного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности

федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы;

г) 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 своим указом соотношение классных 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, представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации 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) Трудовой кодекс РФ;

2) Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; этот Закон, подобно ТК РФ

для работников, устанавливает 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 РФ.

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 государственной 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 профессиональной 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 11

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 ранее. 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 носит название либо просто администрация, либо дирекция, генеральная дирекция, ректорат, управление и т. д. Коллективный исполнительный орган, как правило, — совет директоров, правление, дирекция.

Администрация — орган, на который возложены функции оперативного управления организацией. Администрация действует от имени организации, представляет ее интересы, заклю-

чает 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 этой связи 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 ли 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 др.[1]

Предприятия и учреждения в зависимости от видов собственности подразделяются на:

государственные;

муниципальные;

частные;

общественных организаций и др.

Особенности административно-правового статуса государственных организаций обусловливаются 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; обязательность 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 полномо-

[1] См. Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

чиями 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;

потребительский кооператив;

унитарные предприятия и др.

По отраслевой производственно-технологической специализации принято выделять:

промышленные предприятия (заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и др.);

сельскохозяйственные предприятия (фермерские хозяйства, крестьянские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы и артели, рыболовецкие артели, предприятия переработки сельскохозяйственной продукции и др.);

строительные предприятия (строительные и строительно-монтажные объединения, например строительные управления; строительные предприятия, в том числе строительные комбинаты; строительные кооперативы; дорожно-строительные предприятия; мостостроительные поезда и др.);

транспортные предприятия (железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо, товарные склады, ремонтные предприятия железнодорожного транспорта; пароходства, порты, ремонтные предприятия водного транспорта; объединения гражданской авиации, аэропорты, авиационные отряды, ремонт-

ные 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 др.);

предприятия общественного питания (столовые, кафе, рестораны, закусочные, буфеты, бары и др.);

жилищно-коммунальные предприятия (жилищно-эксплуатационные конторы, дирекции по эксплуатации зданий, комендатуры, гостиницы, общежития, ремонтно-эксплуатационные предприятия, дорожно-ремонтные предприятия, котельные, теплоэнергоцентрали, 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[1]. Более четкой структурированной

[1] Успешно действуют, например, Российский союз промышленников и предпринимателей, Всероссийская ассоциация приватизированных и частных предприятий, Союз производителей и экспортеров металлопродукции, Зерновой союз, Ассоциация российских табачных фабрик и др. В крупных городах в целях интегрированного управления группами однородных предприятий создаются территориальные отраслевые ассоциации.

формой объединения юридических лиц и управления ими являются финансово-промышленные группы. Их статус регулируется Федеральным законом «О финансово-промышленных группах». Входящие в объединения коммерческие организации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица.

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 лица[1]. 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.

[1] Отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, регулируются Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц».

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 деятельности; утверждают устав; управляют госпредприятием; на'значают 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;

[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.

формирует уставный фонд государственного или муниципального предприятия;

назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор;

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, лицензировани-

ем, 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, установленных 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, например, 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 своей 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) и др.

Учреждение — это разновидность организации, образованной собственником для создания социальных ценностей в основном непроизводственного характера, а также для осуществления управленческих, социально-культурных и административно-политических функций. К учреждениям, создающим социальные ценности непроизводственного 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 др.);

культуры (дома и дворцы культуры, дома творчества, театры, кинотеатры, филармонии, концертные залы, библиотеки, музеи, выставки и др.);

науки (научно-исследовательские институты, лаборатории, научные центры, экспериментальные и испытательные полигоны, опытные производства, научные станции и др.);

иностранных дел (посольства, консульства, торговые представительства) и др.;

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 и 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 товариществах собственников жилья», «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 создание 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 или 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 заявлениями 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 свою 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 соответствующих 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 свою 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 свою 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 свою 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 свою 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 административных 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 продолжении 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 своей 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 избирательных кампаниях (при условии государственной регистрации данного общественного объединения и при наличии в его уставе положения об участии в выборах).

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-ревизионный органы общественного объединения, территория, в пределах которой данное объединение осуществляет свою 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 объединением 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 граждан, достигших 18 лет.

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 н,е-надлежащий орган;

ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же названием осуществляет свою 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 таком 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.

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в случаях, если:

его цели или действия 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;

оно своими действиями виновно нарушает права и свободы граждан;

неоднократно или грубо нарушает законодательство либо систематически осуществляет деятельность, противоречащую своим уставным целям.

Заявление в суд о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения вносится Генеральным прокурором РФ, а о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественных объединений — прокурором соответствующего субъекта РФ.

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 своему 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 учитывающему 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 за собой 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» с учетом установленного Федеральным законом «О профессиональны 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 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 и др.

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, 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 своих 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 убеждениям 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 родителей 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 местности либо в одном городском или сельском поселении. *Централизованной религиозной организацией* признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

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 признаются субъектами нарушений законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, что влечет за собой 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, подрыв безопасности государства;

действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя;

создание вооруженных формирований;

пропаганда войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, человеконенавистничество;

посягательство на личность, права и свободы граждан;

принуждение к разрушению семьи;

склонение к самоубийству;

побуждение граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей, к совершению иных противоправных действий и другие обстоятельства.

Раздел III
Формы управленческих действий

Глава 12
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. Форма управления — это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления заключает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, самого 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* обусловливается целями, за-

дачами 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 термин «форма управления», являются «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «полномочия», «компетенция». Данные понятия обусловливают также и 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 этих понятий находится и практика управления.

Формы управления отличаются от форм деятельности других ветвей власти, т. е. от *форм законотворчества (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 90-х гг. вместо термина «форма управления» использовалось понятие «форма осуществления исполнительной власти»[1], так как Конституция РФ и многие законы не оперируют понятием «государственное управление». Различие в данном случае непринципиально, 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 данной главе, посвященной анализу института форм осуществления управленческой деятельности, применяется термин «формы управленческих действий», что, на наш взгляд, позволяет передать «активное», деятельное 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.: *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. Пер. с нем. М., 2000. 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) главное содержание — исполнительно-распорядительная деятельность.

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 за собой 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 совер-

шения *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 публичного управления и решения его задач.

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 пра-

вовых актов управления. В рамках правоустановительной (правотворческой) формы управления реализуется функция административного правотворчества. Традиционно в нормотворческой 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 актами[1].

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, ибо 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 задачи 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, распорядительство, учет, кадровое обеспечение системы управле-

[1] См., например: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

ния и т. д. Данная форма управленческих действий включает: установление фактических обстоятельств дела; поиск специальной правовой нормы для применения в конкретной ситуации и 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 государства и общества, 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, распорядительство, 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 внут-

ренние и внешние. Внутренние формы управления направлены на решение вопросов внутриорганизационной деятельности органа управления. В рамках этой управленческой формы реализуется 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 обусловливаются 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 пр. Организационные действия или мероприятия применяются в процессе обычной уп-

равленческой 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 пр.), аналитическими расчетами, различными измерениями, материально-техническим обеспечением[1]. 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 пр.). 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, ибо 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 персонал[2]. 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 формой[3]. 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 понятие «правовые формы реализации полномо-

[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.

чий субъектами административного права» и предлагается 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. Козловым[2]:

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 пр.). 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 издания[3];

[1] См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С, Багишаев З. А.* Российское административное право: Учебник. М., 1996. С. 141 — 142.

[2] См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Указ. соч. С. 225-226.

[3] См., например: *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 1993. С. 125.

2) по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

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 и 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 admini-

стративного права результаты позволяют выделить основные направления развития главных форм управления. Во-первых, 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 за собой действительный практический результат. К таким актам относятся: заявление прессы, отзывы (заключения), получение или выдача информации (справок); практические действия (например, направленные на содержание в исправности дорог или способствующие совершению правонарушения). Основной признак реальных актов — появление практического результата управленческих действий.

Глава 13
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, ибо 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 носить нормативный или ненормативный характер.

Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению 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 про-

блеме административных правовых актов[1]. Традиционно в учебниках отечественного административного права используется термин «правовые акты управления», реже — «административные акты»[2].

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 которыми 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 и (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

[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.

[2] См., например: *Князев С. Д.* Административное право: Учеб. пособие. Владивосток, 1997. С. 51—56.

последствия и обязательные к исполнению. Правовые акты управления являются наиболее распространенной юридической (административно-правовой) формой реализации задач, целей и функций исполнительной власти, публичного управления (государственного управления и местного самоуправления).

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) в целях достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций.

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 носит 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 всего публичного управления.

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 зако-

нами, 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, обсуждения, 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 (представитель-

ной) 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 или 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 решение 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.* Само 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, общества и государства в целом. 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 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,* ибо 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 разре-

шении 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 этих 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 властной 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 (или изменения); они утрачивают силу в связи с истечением срока их дей-

ствия. 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 самом 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 нор-

мативными 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 имеет особо важное значение, поскольку оно:

1) влечет серьезные правовые последствия, будучи важнейшим основанием (предпосылкой) начала юридического действия акта управления;

2) выполняет процессуальную функцию, так как опубликование акта во многих случаях — момент вступления его в силу;

3) обусловливает 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:

а) *соблюдение установленных требований к правовому содержанию акта управления;*

б) *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 их действия* или их исполнения.

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 свою 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 Федерации 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 своей юридической силы), когда, например:

1) Президент РФ приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (актов высшего должностного лица субъекта РФ или акта органа исполнительной власти субъекта РФ) в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина — до решения этого вопроса соответствующим судом. Приостанавливая действие незаконных постановлений, Президент РФ может предложить руководителям органов исполнительной власти, высшим должностным лицам субъектов РФ (губернаторам, президентам субъектов РФ) отменить и привести незаконные постановления и распоряжения в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Правительство РФ вносит предложение Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Президент РФ вправе приостанавливать также 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;

2) суд общей юрисдикции приостанавливает 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);

3) прокурор приносит протест на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении (что приостанавливает исполнение постановления до рассмотрения протеста). Прокурор может также опротестовать акт управления, принятый органом исполнительной власти или органом местного самоуправления. В этом случае он направляет в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления протест, в котором указываются нарушения законности и требование отменить или изменить (привести в соответствие с законами) опротестованный акт управления. Если протест прокурора оставлен без удовлетворения, прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением о признании акта управления незаконным (недействительным).

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, решение[1]. 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

[1] Право граждан на жалобы рассмотрено в гл. 7.

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.

Нормативные административные акты — это акты подзаконного административного нормотворчества (или правоустановительные акты), в которых:

содержатся нормы права и конкретизируются нормы актов высшей юридической силы, находящиеся в законодательных актах, а также предусматривается механизм их реализации;

определяются типовые правила поведения в сфере публичного управления (например, правила проведения контрольно-надзорных мероприятий; порядок наложения административных взысканий);

устанавливается организационно-правовой статус звеньев и органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ;

реализуется механизм обеспечения конституционного статуса граждан РФ, иностранцев и лиц без гражданства, а также общественных объединений (например, об образовании, социальной защите);

устанавливаются необходимые запреты и ограничения;

представляются специальные права и возлагаются специальные обязанности в сфере государственного управления (например, при объявлении чрезвычайного положения, введении карантина);

формируются условия взаимодействия и координации деятельности различных участников управленческих отношений;

проводятся в жизнь социально-экономические программы (приватизации, демонополизации, конверсии оборонной промышленности и пр.).

К нормативным относятся акты:

изданные в установленном порядке управомоченным на то органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

устанавливающие правовые нормы (правила поведения);

обязательные для неопределенного круга лиц;

рассчитанные на неоднократное применение;

действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Индивидуальные правовые акты управления в отличие от нормативных носят 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 своему 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 носят 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-культурной области и в сфере административно-политической. В каждой из этих больших областей могут быть выделены и 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 свою силу;

в) *временные,* т. е. акты управления, действующие в течение неопределенного, но, как правило, непродолжительного времени.

7. В зависимости от *формы выражения* выделяются:

а) *словесные* (письменные и устные) акты управления;

б) *конклюдентные* акты управления.

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 т. д. 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 или 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 органам общей компетенции других органов управления (федеральных министерств, других ведомств, отделов и управлений администраций). В этих 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 существе 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 *{указы* и *распоряжения);*

б) акты Правительства РФ *(постановления* и *распоряжения);*

в) акты федеральных органов исполнительной власти *(постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения).* Отметим при этом, что издание федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается;

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, необходимые, 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 юридическими недостатками акта»[1]. В этой связи 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];

в) *ничтожные* административные акты (противоправные; недействующие) — это акты, которые недействительны и незаконны с момента их издания или принятия, ибо абсурдность, неприемлемость и несоответствие публичным интересам, отсутствие юридической обработки акта настолько очевидны, что не требуют юридической квалификации и специального доказывания этого факта. С формальной точки зрения ничтожными будут являться те 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 административного акта, т. е. сама его социальная

[1] Российское полицейское (административное) право: Конец XIX—начало XX в. Воронеж, 1999. С. 551—552.

[2] Там же. С. 552.

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, или 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 этой 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. Указание 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 Правительства 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 субъектов РФ и информирует указанные органы о результатах рассмотрения. Проекты актов Правительства РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ 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 за собой изменения или дополнения других актов Правительства РФ, эти изменения или дополнения включаются в проект подготавливаемого акта или 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 регистрации; 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 и 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 обеспечивать 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 нумерацию. 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 административных 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:

а) федеральные органы исполнительной власти (министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные службы, федеральные комиссии, российские агентства, органы федерального надзора);

б) 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.

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 на уровне как Российской Федерации, так и 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 субъекта РФ), 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 субъектов РФ, 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 в ее субъектах, ибо 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, конституции (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 Федерации — постановления и распоряжения образованного правительства субъекта Федерации;

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 носит индивидуальный характер и направлено на организацию той или иной стороны деятельности самой 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 субъекта РФ), 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 субъекта РФ) 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 субъекта РФ) 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 «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 субъектов РФ), 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 официального 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 самоуправления[1]. 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, ибо 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 современных учебниках муниципального права не случайно анализируется такая проблема, как «местное нормотворчество»[2].

[1] См.: *Лопатина С. Н.* Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект// Правоведение. 2000. № 2. С. 41—42.

[2] 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.

В нормативных актах — продуктах местного нормотворчества изъявляется 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)[1]. Думается, что для обозначения процесса создания правовых актов на территории муниципального образования более подошел бы термин «административное нормотворчество» (т. е. не муниципальное нормотворчество), ибо 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 местного 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.

[1] См.: *Розенфельд В. Г., Сергеев А. А.* Указ. соч. С. 69—78.

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, ибо 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, руководители 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, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, — уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ).

Виды административных актов и их основное содержание устанавливаются в уставах муниципальных образований (например, в уставе города). Как уже отмечалось, 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 самоуп-

равления, 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 14

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 призйаки: 1) участие в административном договоре органа государственного управления;

2) содержание административного договора носит 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, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников[3]. 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] *Коренев А. П., Абдурахманов А. А.* Административные договоры: понятие и виды // ЖРП. 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 нужд[1]. 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 учредителем[2].

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 содержанию[3]. Вместе с тем административные договоры все более входят в практику деятельности органов исполнительной власти и местной администрации, хотя адми-

[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.* Указ. соч. С. 200.

нистративный режим их реализации, ответственность органов государственного управления за нарушение собственных обязательств, порядок разрешения возникающих разногласий законодательством до сих пор не урегулированы[1].

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 было бы 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 квартала представлять межотраслевой комиссии расчеты по объемам

[1] См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право. С.132—135.

[2] *Бахрах Д. Н.* Административное право России: Учебник для вузов. С. 340.

грузовых и пассажирских перевозок и т. д. Администрация области должна рассматривать вопросы эксплуатации малодеятельных линий и подъездных путей предприятий, вырабатывать соответствующие предложения с необходимыми обоснованиями о целесообразности их дальнейшей эксплуатации и путях 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 Федерации. 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 Федера-

ции, другим субъектам федеративных отношений, органам местного самоуправления в Воронежской области. Очевидно, что передача этих полномочий будет осуществляться при использовании такой формы, как заключение административного договора. Уставами 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 прохождение 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 ответственность 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.

6. 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 контрагента[1].

[1] См.: *Коренев А. П., Абдурахманов А. А.* Указ. соч. С. 87—90.

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 договоров[1].

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.

[1] См.: *Толстошеее В. В.* Региональное экономическое право России: Учебно-практическое пособие. М., 1999.

Раздел IV
Методы управленческих действий

Глава 15
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 за собой 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, решения 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, ибо 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 реализации[1].

Метод управленческих действий представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций

[1] См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // ГиП. 1998. № 8. С. 18 (выступление Л. А. Сергиенко).

государственного управления (или, в широком смысле, публичного управления) органами исполнительной власти. С помощью методов управления непосредственно осуществляются функции государства, решаются его задачи, обеспечивается 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 людьми[1].

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) наличие особого правоотношения между субъектом и объектом государственного управления, выражающееся в соответствующих правомочиях 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.* Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 86; *Коренев А. П.* Административное право России. С. 160—161.

средствами; методы управления отражают связи и отношения, возникающие между субъектом и объектом управления;

5) установление в правовых актах управляющего воздействия, 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) 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) реализация нормотворческих и индивидуально-распорядительных полномочий 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) динамизм методов управления, т. е. они привносят в управленческую действительность процессуальные начала, способствуют реальному движению в системе управления, выполнению необходимых функций и полномочий;

12) наличие установленного законодательством порядка применения методов управления;

13) существование организационно-правовых форм применения методов управления или правовых форм их выражения. Она напрямую зависит от форм, используемых в процессе уп-

равления, т. е. методы управления могут содержаться в самих 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 специфической 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) содержащееся в методе управления индивидуальное (применяемое должностным лицом единолично) или коллегиальное воздействие на объект управления (применяемое воздействие — результат коллегиального обсуждения и осуществления);

16) 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 решения 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 осуществления 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

[1] См., например: *Ноздрачев Л. Ф.* Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений: Институты административного права (третьи Лазаревские чтения) // ГиП. 1999. № 10. С. 15.

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 *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 с целью 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 или 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 решения 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 установленых 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, управомочивающих 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 политика[1].

[1] См.: *Ноздрачев А. Ф.* Указ. соч. С. 15.

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 акта 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 или 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.

§ 3. Методы прямого и косвенного административного воздействия

Сущность названных методов властного воздействия отражают лозунги: «Делай как приказано» и «Делай как лучше».

Для первых характерны следующие признаки:

а) прямое воздействие на волю;

б) директивность, приказной характер;

в) однозначность команд, которые, как правило, не оставляют их исполнителям возможности выбора вариантов и обязывают делать как приказано;

г) широкое использование ведомственных, а также правительственных актов и сужение роли законов;

д) наличие большого административного аппарата, контролирующего выполнение команд и применяющего принудительные меры за их нарушение;

е) стимулирование осуществляется по усмотрению руководителя за выполнение команд, а то и просто за послушание, за лояльность;

ж) широкое использование внеэкономического принуждения.

Прямое воздействие во многих случаях позволяет быстро добиться результатов. Часто без него невозможно обойтись (в армии, на транспорте, например). Но возможность получить быстрый тактический успех, а также недоверие к подвластным, вера во всемогущество приказа, директивы — важная причина необоснованно широкого администрирования. Продразверстка, тотальное планирование хозяйственной деятельности, единые для всех вузов страны учебные планы и многие другие факты из нашей истории подтверждают это.

Методам косвенного воздействия присущи следующие особенности:

а) руководящее воздействие на волю осуществляется косвенно, через создание ситуации, заинтересовывающей в нужном поведении, через сознание, эмоции, интересы, потребности, исполнителей;

б) акты власти управомочивают на определенные действия;

в) у подвластных существует возможность выбора одного из нескольких или даже многих вариантов поведения;

г) юридическими нормами и обычаями закреплен автоматически действующий механизм стимулирования (получение прибыли, льгот и т. п.);

д) наличие развитого механизма решения споров, обеспечивающего защиту законных интересов граждан и их коллективов, цивилизованные процедуры разрешения противоречий.

Использование косвенных методов не сразу приводит к желаемому результату, но развивает активность исполнителей, и поэтому полученные результаты достаточно прочны. Хорошее взаимодействие верхов и низов со временем обеспечивает устойчивость и развитие системы, достижение стратегических успехов.

С учетом обстановки, отрасли деятельности, материальных возможностей, кадрового и технического потенциала необходимо разумно использовать прямое и косвенное воздействие на граждан и организации, рационально сочетать эти методы. Государство может направлять на непрестижную работу, призывать на военную службу, распределять выпускников профессиональных учебных заведений, но, решая эти же проблемы, может и заинтересовать их служить, выполнять нужную стране работу оплатой труда, различными льготами.

В литературе много внимания уделено соотношению административных и экономических методов. Но это лишь разновидность, частный случай прямого и косвенного воздействия на социальные процессы. Экономические методы состоят в воздействии на материальные интересы. В воинском деле, науке, образовании и даже в сфере экономики администрация воздействует не только на материальные, но иные интересы (повышение престижа работы, ее творческого содержания, улучшение условий жизнедеятельности и др.).

Косвенное воздействие включает в качестве важного элемента материальное стимулирование, но не сводится к нему, предполагает использование разнообразных материально-психологических стимулов.

§ 4. Убеждение как метод осуществления управленческих действий

Убеждение проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования воли подвластного или ее преобразования. Оно направляется на то, чтобы граждане сами исполняли выраженную в правовых актах волю субъекта власти. Благодаря убеждению достигается единство воли законодателя и граждан, руководителя и коллектива, которое является необходимым условием единства действий.

Убеждение — это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает такие элементы, как овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, эмоции, создание интереса и др. Граждане добровольно подчиняются юридическим актам, если понимают цели и задачи властной деятельности, одобряют их, сознательно, активно участвуют в их осуществлении. Это означает, что с помощью мер убеждения

руководство добилось желаемого воздействия на сознание и волю людей и у них сформировались необходимое внимание, внутренняя убежденность в целесообразности юридических предписаний, действий администрации.

В обеспечении добровольного исполнения большое значение имеет воспитание правовой дисциплины, привычки соблюдать закон, подчиняться. Нередко само по себе знание прав и обязанностей оказывается достаточным для того, чтобы тот или иной гражданин был дисциплинированным, строго и неукоснительно следовал предписаниям.

Часть граждан исполняет правовые предписания потому, что знает об отрицательных последствиях, которые могут наступить для них в случае неподчинения. Угроза принуждения, устрашение может способствовать воспитанию привычки соблюдать команду.

В демократическом обществе убеждение — главный метод воздействия. Во-первых, оно используется систематически, можно сказать, круглосуточно и в отношении всех граждан. Во-вторых, оно обеспечивает добровольное выполнение норм, команд, а в конечном счете воспитывает убежденность, привычку законопослушания.

Демократический режим открывает значительные возможности для широкого привлечения граждан к обсуждению и принятию правовых актов, участию в делах государства, что раскрывает перед ними сложность и трудности этого процесса, заставляет брать на себя ответственность за целесообразность принимаемых решений. Сознательная дисциплина, высокая организованность, чувство личной ответственности, обретаемые в процессе непосредственной общественно-политической практики, являются действенными средствами формирования убежденности, в основе которой лежит собственный опыт людей.

В-третьих, научно-техническая революция, цели демократического общественного устройства требуют, чтобы внешнее регулирование поведения людей постепенно уступало место саморегулированию. Чем выше уровень техники, насыщенность труда творческими элементами, чем больше в политической, экономической, культурной жизни общества плюрализма, тем менее эффективен внешний контроль за людьми. Главными факторами успешной деятельности личности все больше становятся психическое состояние, акты сознания, недоступные

внешнему контролю. И решающее значение в успешной трудовой и иной деятельности должно принадлежать внутреннему контролю самой личности за своими действиями, осознанию ею социального значения их целей и последствий. А в деле воспитания, саморегулирования, самоконтроля решающая роль принадлежит разнообразным формам убеждения.

В-четвертых, созданная за последние десятилетия система средств массовой информации позволяет государственному и муниципальному аппарату быстро оповещать граждан о проводимых мероприятиях, разъяснять их смысл, инструктировать, убеждать. Пресса, радио, кино, телевидение значительно увеличили возможности воздействия на граждан, и их использование способствует повышению роли убеждения в управлении делами общества.

В-пятых, убеждение обходится государству, стране намного дешевле, чем принуждение.

Способы убеждения разнообразны. Среди них обучение, пропаганда, агитация, разъяснение, обмен опытом. Большое влияние на граждан оказывают инструктажи, митинги, собрания, реклама, своевременное реагирование на обращения, небюрократическое решение дел. Воспитывают примеры из личной жизни руководителей, яркие художественные образы.

Большое значение имеет система информирования о достижениях, успешной государственной, муниципальной и частной деятельности. Выставки, конкурсы, смотры, лозунги, призывы, программы, публичные слушания, диспуты и многое другое тоже находятся в арсенале средств убеждения. Положительное воздействие оказывают доверие руководителей невластным субъектам, хороший моральный климат в коллективах, четкая организация работы, эффективная организация контроля.

Грамотное воспитательное воздействие на людей, своевременное, справедливое и гласное применение к виновным принудительных мер, хорошая организация борьбы с неправомерными деяниями способствуют также убеждению у многих необходимости законопослушного поведения.

§ 5. Поощрение в системе методов управленческих действий

Стимулы — это средства, побуждающие деятельность людей, активизирующие их возможности. С помощью стимулов публичная власть осуществляет целенаправленное воздействие на

интересы граждан, формирует их заинтересованность в совершении определенных поступков. Стимулирование, побуждение к действию производится путем воздействия на потребности и интересы людей, а следовательно, на их волю и поведение.

Искусно реализуя свои правовые и фактические возможности, субъект власти обеспечивает адекватный перевод стимулов в мотивы поведения подвластных. Стимулирование предполагает использование «кнута и пряника», различных поощрительных и принудительных мер, материальных и моральных факторов. Его важнейший, наиболее эффективный вид — поощрение.

Поощрение — способ воздействия, который через интерес, сознание направляет волю людей на совершение полезных с точки зрения поощряющего дел. Поощрительное воздействие возбуждает интерес к совершению определенных дел, получению материального, морального или иного одобрения.

В настоящее время существует большое число юридических норм, регулирующих вопросы поощрения. В их числе нормы конституционного, административного, трудового и других отраслей права. «Правовое поощрение — это форма и мера юридического одобрения добровольного, заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия»[1].

Действующими правовыми актами закрепляются виды поощрения; основания их применения; полномочия субъектов власти поощрять; порядок поощрения (поощрительное производство).

В рассматриваемом правовом институте много норм административного права. Ими закрепляется большое число разных мер поощрения, разнообразные основания поощрения и широкий круг субъектов, которые могут быть поощрены.

Как метод деятельности исполнительной власти поощрение характеризуется следующими особенностями:

фактическим основанием для него является заслуга, деяние, положительно оцениваемые субъектом власти;

связано с оценкой уже совершенных деяний;

персонифицировано, применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов;

[1] *Малько А. В.* Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 1997. С. 17.

состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами;

косвенно, через интересы, эмоции, сознание воздействует на волю поощряемого, стимулируя, побуждая его. Поощрение связано с существующей у подавляющего большинства людей потребности в оценке их дел, в признании их заслуг и просто во внимательном отношении к тому, чем они занимаются.

Основные принципы поощрительной деятельности: обоснованность, оперативность, гласность, разнообразие — вытекают из общих принципов функционирования публичной исполнительной власти. Их соблюдение обеспечивает эффективность этой разновидности властвования.

Гласность поощрительной деятельности важна и для того, кто отличился, и для окружающих. Она повышает авторитет поощренного, улучшает отношение к нему окружающих, положительно влияет на многих из тех, кто узнал, кого и за что поощрили.

Виды правовых поощрений устанавливаются законами, указами президентов, актами органов исполнительной власти, администрации государственных и негосударственных организаций.

Как метод осуществления управленческих действий поощрение представляет систему способов стимулирующего воздействия. Стимулирование хороших дел органично связано с позитивной административной деятельностью. Разнообразие славных дел очень велико, а значит, и средства их поощрения должны быть многочисленны и разнообразны.

Все средства позитивного стимулирования по способу их воздействия на поощряемых можно поделить на:

моральные;

материальные;

смешанные;

статутные.

Самые распространенные материальные поощрения — премии и ценный подарок. Существует огромное разнообразие премий (в том числе государственные, правительственные, губернаторские, производственные). А ценным подарком может быть почти любой предмет, имеющий ценность. В вузах и в иных учебных заведениях, например, студентам, учащимся повышаются размеры стипендий, сотрудники органов внутренних

дел, военнослужащие-офицеры награждаются именными оружием и т. д.

Меры поощрения могут быть одновременно и моральными, и материальными. Такой смешанный характер воздействия имеет, например, досрочное присвоение очередного звания или присвоение звания на одну ступень выше, чем предусмотрено по занимаемой должности. Помимо морального такая мера имеет и материальный эффект — увеличение размера получаемого оклада.

Говоря о смешанном характере воздействия, нужно учитывать, что кроме чисто морального и материального поощрения в связи с этим приобретаются еще и дополнительные права, льготы и др.

При строгом подходе статутные средства поощрения можно считать смешанными. Но их основная особенность в том, что они изменяют правовой статус гражданина на всю оставшуюся жизнь. Их применение превращает его в заслуженного артиста (строителя, агронома, учителя, тренера, геолога и т. д.), почетного гражданина города, лауреата Государственной премии. А это влечет долговременные моральные и материальные последствия, получение разных льгот.

Применяются статутные меры в основном к гражданам. Но когда они используются в отношении организаций, статус последних тоже изменяется. Например, если театр стал академическим.

Глава 16

Разрешительная система в Российской Федерации

§ 1. Понятие и особенности разрешительной системы

Разрешительная система — это урегулированная правом совокупность общественных отношений между субъектами административной власти и гражданами (организациями), 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, общества, государства. Некоторые виды общественно

полезной деятельности (управление автомобилями, производство оружия и т. д.), если они осуществляются непрофессионально, без соблюдения необходимых правил, могут причинить большой вред обществу. Поэтому на данные виды деятельности объявляется относительный запрет: ею могут заниматься только те, кто получил на это разрешение компетентного органа. Эта система призвана защитить граждан, общество, государство от вреда, который может быть причинен неправильным осуществлением деятельности, в отношении которой установлен относительный запрет.

В разрешительной системе можно выделить четыре главных элемента:

1) наличие относительного запрета. Он может быть прямо или косвенно закреплен правовой нормой. Чаще всего это делается косвенно: устанавливается, что заниматься определенной работой можно только при наличии разрешения на это;

2) деятельность по выдаче разрешений, осуществляемая субъектами функциональной власти в отношении граждан, организаций, организационно им не подчиненных. Для невластной стороны это означает получение разрешения.

Сейчас разрешения чаще всего называют лицензиями, но достаточно широко используются и другие названия: право на управление (автомобилем, катером и т. д.), допуск (к государственной тайне, к определенной работе), разрешение (на оборот оружия и т.д.), отвод (природных ресурсов), квота и т.д. Разрешение, как правило, дается уполномоченным государственным органом исполнительной власти в порядке, установленном правовыми актами. Выдача разрешения — центральный элемент системы, поэтому она и называется разрешительной;

3) длящиеся отношения между властными и невластными субъектами, обязательным элементом которых является надзор за соблюдением лицензиатами и иными субъектами, получившими разрешения, правил и условий при осуществлении соответствующей деятельности;

4) применение принудительных мер для прекращения (пресечения) нарушений правил, условий разрешенной деятельности и привлечение виновных к юридической ответственности.

Разрешения, выдаваемые в рамках рассматриваемой системы, и все складывающиеся при этом отношения следует отличать от смежных явлений.

Во-первых, от разрешений, выдаваемых линейным руководителем своему подчиненному, как разового характера (напри-

мер, санкция прокурора на совершение следователем прокуратуры обыска), так и путем предоставления определенного полномочия (например, налагать дисциплинарные взыскания на подчиненных). Здесь существуют совсем иные отношения, процедуры, отсутствует возможность административного принуждения.

Во-вторых, от разрешений на совершение таких единичных действий, как выдача виз для выезда из России, разрешений на ранний брак. Так, в ст. 13 СК РФ установлено, что по просьбе жениха или невесты может быть дано разрешение вступить в брак лицам, достигшим 16-летнего возраста, хотя по общему правилу брачный возраст равен 18 годам. В названных и иных подобных случаях совершаются действия единичные, не связанные с обеспечением безопасности, а потому не подлежащие последующему надзору, да его и невозможно осуществлять.

Представляется, что разрешения на совершение разовых действий, даже если они называются лицензиями (на отстрел, например, лося), находятся за рамками разрешительной системы.

Разрешительная система органично сочетает личный (частный) и публичный интересы. Но ее применение в большем объеме, чем это необходимо, порождает напряженность в отношениях с субъектами государственной власти, способствует развитию бюрократизма. А там, где разрешительная процедура недостаточно регулируется правом, возникают волокита, произвол, злоупотребления властью и даже коррупция.

Субъектами разрешительных правоотношений являются граждане (в том числе индивидуальные предприниматели) и организации (в том числе юридические лица), с одной стороны, и субъекты публичной власти — с другой. Компетентный орган дает разрешение конкретному субъекту на каждый лицензируемый вид деятельности. Разрешение носит экстерриториальный характер. Это означает, что деятельность может осуществляться на всей территории РФ. По общему правилу, если лицензия выдана органом субъекта РФ, соответствующая деятельность может осуществляться на территориях других субъектов РФ при условии уведомления их лицензирующих органов.

Федеральными актами может быть установлено бессрочное действие разрешения (лицензии). Но, как правило, срок их действия определяется положениями о лицензировании конкрет-

ных видов деятельности, но не может быть менее пяти лет. На меньший срок разрешение выдается только в индивидуальном порядке по заявлению соискателя лицензии.

§ 2. Правовая основа разрешительной системы

Правовая основа разрешительной системы состоит из многих юридических актов разной юридической силы. Ведущая роль здесь принадлежит Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности». Однако этот Закон не распространяется на внешнеэкономическую, образовательную, биржевую, природоохранную деятельность, а также отношения, возникающие в связи с использованием интеллектуальной собственности, и ряд других видов лицензируемой деятельности. В этой связи 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 означает ограничение свободы осуществлять ее. Поэтому это должно делаться только на основании федерального закона.

§ 3. Разрешительное производство. Возбуждение дела

Наличие правовых актов, регулирующих особый порядок осуществления названных законом видов деятельности, реализация таких актов означает существование специального административно-правового режима — разрешительного. Его важнейшая часть — разрешительное производство, т. е. регулируемая процессуальными нормами процедура осуществления разрешительной деятельности.

В разрешительном производстве выделяются такие стадии:

1) предварительная (возбуждение разрешительного дела);
2) принятия решения;
3) исполнения решения;
4) надзора за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий;

5) аттестация, аккредитация разрешенной деятельности;

6) переоформление, продление разрешений;

7) применение мер принуждения за допущенные нарушения правил и условий.

Последние три стадии являются факультативными.

Разрешительное производство — часть административно-правонаделительного (оперативно-распорядительного) процесса. Разрешительная деятельность — разновидность организующей, созидательной деятельности администрации. А в ходе организационной деятельности не существует столь жесткой последовательности стадий, как в юрисдикционных процессах. Стадии организационной работы могут осуществляться параллельно, даже меняться местами. Например, раньше может наступить ответственность, чем переоформление лицензии, надзор и аккредитация осуществляются в одно и то же время, аттестацию можно считать формой надзора. Поэтому названная последовательность стадий условна.

Относительный запрет и личный (частный) интерес побуждают заинтересованное лицо подать заявление о выдаче разрешения (лицензии). Это становится началом разрешительно производства. У невластного субъекта есть право обратиться с заявлением, а значит, возбудить лицензированное дело.

Но до этого субъект обязан готовиться к лицензированию путем создания организационных, материальных, кадровых предпосылок желаемой деятельности, сбора необходимых документов. Во многих случаях взимается плата за рассмотрение заявления соискателя. По общему правилу все расходы государственного органа, связанные с подготовкой к лицензированию (командировочные расходы, оплата обследований и т. д.), несет заинтересованная сторона. Поэтому в пакет представляемых документов входит и обязательство оплатить такие затраты.

Субъект власти обязан принять заявление, проверить наличие и качество документов и зарегистрировать заявление. Если представлены не все необходимые документы, не внесена необходимая сумма, в приеме заявления может быть отказано. Выдача лицензий на пользование недрами производится на конкурсной основе, значит, в таких случаях заявления о лицензировании принимаются только от победителей конкурсов.

Регистрация заявления означает, что заведено разрешительное дело, и порождает обязанность субъекта власти его рассмот-

реть, а значит, кроме всего прочего, проверить соблюдение обязательных общих и специальных лицензионных требований. Общие требования— это соблюдение законодательства РФ, экологических, санитарно-эпидемических, противопожарных правил. Специальные требования обусловлены спецификой отдельных видов деятельности. К ним относятся квалификационные требования к соискателям лицензии, работникам лицензируемой организации, наличие необходимых помещений, оборудования, технических средств.

Если требования непосредственно вытекают из действующих норм и правил, то условия определяются на основе правил, но с учетом конкретных обстоятельств, например, число обучаемых в учебном заведении.

§ 4. Принятие и исполнение решения

После регистрации заявления решение должно быть принято в срок, не превышающий 60 дней. Возможно лишь два варианта этого акта: о выдаче или об отказе в выдаче лицензии. Лицензионный орган обязан, а соискатель имеет право быть уведомленным в течение трех дней о содержании принятого акта, а в случае отрицательного решения и о мотивах отказа. Основанием для 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.

При лицензировании отдельных видов деятельности могут быть и иные основания отказа в выдаче лицензии. Например, лицензия на сыскную деятельность не выдается гражданам, не достигшим 21 года; состоящим на учете по поводу психических заболеваний, алкоголизма или наркомании; которым предъявлено обвинение в совершении преступления; имеющим судимость за тяжкие преступления; уволенным с государственной службы, из суда или правоохранительных органов по компрометирующим основаниям; если они, работая в правоохранительных органах, осуществляли контроль за частной детективной и охранной деятельностью и со дня их увольнения не прошел год. А для отказа в выдаче лицензий на деятельность, связанную с оборотом наркотических средств, помимо общих, специальным основанием является отсутствие условий обеспечения безопасности, учета и сохранности этих средств.

Если принято решение о лицензировании, на стадии исполнения соискателю сообщается банковский счет, на который должна быть внесена сумма лицензионного сбора (если он установлен). В течение трех дней после предъявления документа об уплате лицензионного сбора за предоставление лицензии лицензирующий орган бесплатно выдает лицензиату документ, подтверждающий наличие лицензии. Лицензиат имеет право и на получение дубликатов указанного документа.

В некоторых случаях получение документа о наличии лицензии не завершает стадию исполнения разрешения. Например, Федеральным законом «Об оружии» предусмотрена такая процедура. Граждане, получившие лицензию, имеют право приобретать огнестрельное длинноствольное оружие. Затем оружие подлежит регистрации в органе внутренних дел (ОВД) в двухнедельный срок. При регистрации в ОВД по месту жительства выдается разрешение на хранение приобретенного оружия. Фактически здесь вначале дается разрешение на приобретение, а потом на хранение конкретного ружья.

Стадия исполнения решения включает также обязанность лицензирующего органа принять меры для внесения необходимых данных в реестр лицензий. В частности, в реестр вносятся данные о лицензиате, сроке действия лицензии и на какой вид деятельности она выдана. В последующем в реестр вносятся сведения о приостановлении, возобновлении и аннулировании лицензии. Имеющаяся в реестре информация является открытой. Она за плату предоставляется физическим и юридическим лицам и бесплатно — государственным и муниципальным органам.

§ 5. Надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности

После исполнения решения о выдаче лицензии (разрешения) лицо получает право заниматься тем, на что выдано разрешение, а компетентные субъекты публичной власти приобретают право осуществлять надзор за соблюдением лицензиатами соответствующих правил и условий.

Лицензирующие органы при осуществлении надзора вправе:

проводить проверки соответствия осуществляемой лицензиатом деятельности лицензионным требованиям и условиям;

запрашивать и получать от лицензиата необходимые объяснения и справки по возникающим вопросам;

составлять по результатам проверок акты (протоколы) с указанием конкретных нарушений;

выносить решения, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения и устанавливать сроки их устранения;

выносить предупреждение лицензиату;

осуществлять иные, предусмотренные законодательством РФ полномочия.

Иные органы государственной власти при выявлении нарушений лицензионных требований и условий обязаны сообщить органу, выдавшему лицензию, о выявленных нарушениях и принятых мерах. Фактически все лицензирующие органы одновременно являются субъектами административного надзора. При этом функции лицензирования (допуска) и надзора часто выполняют разные структурные подразделения органа, разные должностные лица.

Субъект, получивший разрешение (учреждение, водитель транспортного средства и др.), обязан обеспечивать условия для проведения проверок, в том числе предоставлять необходимую информацию и документы.

Если утрачены документы, подтверждающие наличие лицензии, юридическое лицо преобразовано, изменилось место нахождения или наименование лицензиата, он обязан незамедлительно подать заявление о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, и приложить к нему необходимые документы. Заявление должно быть подано в течение 15 дней. Компетентный орган обязан внести изменения в документ, подтверждающий наличие лицензии. Он также вносит соответствующие изменения в реестр лицензий.

Получение разрешения на определенную деятельность не всегда полностью легализирует ее результаты. Во многих случаях выпускаемая продукция, используемые средства, результаты работы должны быть аттестованы (сертифицированы). Так, по Закону РФ «О защите прав потребителей» товары, услуги, на которые установлены требования, обеспечивающие безопасность жизни, здоровья потребителя и охрану окружающей среды, подлежат обязательной сертификации. Продажа такого товара, оказание таких услуг не допускается без информации о проведении обязательной сертификации.

В легализации образовательной деятельности вообще имеются три необходимые ступени. В соответствии с федеральными законами «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» образовательная деятельность обязательно лицензируется. При этом лицензии на ее ведение по образовательным программам высшего и послевузовского профессионального образования выдаются федеральным органом исполнительной власти в сфере образования. Это первая ступень легализации образовательной деятельности.

Вторая ступень — аттестация, которая является одной из форм надзора за качеством пролицензированной деятельности. Аттестация осуществляется государственной аттестационной комиссией. Ее цель — установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников учебного заведения требованиям государственных образовательных стандартов по направлениям подготовки (специальностям).

Государственная аккредитация учебного заведения осуществляется на основе аттестации и является третьей ступенью легализации образовательного процесса. Она, в частности, дает право учебному заведению выдавать документы об образовании государственного образца.

§ 6. Приостановление, отзыв и аннулирование лицензии

В связи с допущенными нарушениями правил и условий лицензионной деятельности могут применяться разнообразные меры административного принуждения. Это меры пресечения: предостережение, изъятие документов, имущества, запрещение эксплуатации, отстранение от работы, приостановление действия лицензии и др. Виновные граждане и организации могут быть подвергнуты штрафу, лишению прав, у них может быть отозвана (аннулирована) лицензия.

Компетентный орган вправе приостановить действие лицензии, если лицензиат:

неоднократно нарушает лицензионные требования и условия;

совершает грубые нарушения.

Лицензирующий орган, приостанавливая действие лицензии, устанавливает срок устранения нарушений. Этот срок не может превышать шести месяцев. Если лицензиат вовремя уст-

ранит недостатки и в письменной форме сообщит об этом, лицензирующий орган обязан принять решение о возобновлении действия лицензии. Конечно, субъект власти вправе проверить обоснованность ходатайства.

Такое решение должно быть принято в течение трех дней после получения письменного уведомления о принятых мерах либо после проверки фактического устранения недостатков (выполнения предписания).

Аннулирование лицензии производится по решению суда на основании заявления лицензирующего или иного компетентного государственного органа. Одновременно с подачей заявления в суд лицензирующий орган вправе приостановить действие лицензии до вступления в силу решения суда.

Решение о направлении в суд заявления об аннулировании лицензии доводится лицензирующим органом до лицензиата в письменной форме с мотивированным обоснованием не позднее чем через три дня со дня его принятия.

Основаниями для принятия судом решения об аннулировании лицензии является неоднократное или грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий. Отзыв лицензии означает аннулирование данного разрешения навсегда. Заинтересованное лицо вправе в установленном порядке получить новую лицензию.

Глава 17

Административный надзор

§ 1. Понятие и субъекты административного надзора

Важную роль в достижении целей, поставленных перед органами исполнительной власти, играет контроль за соблюдением правовых норм, т. е. надзор.

Известно, что контроль — атрибут административной власти, одна из важнейших ее функций. Он включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций. Но во многих случаях ради обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной государственной опеки контрольные полномочия

субъектов власти ограничивают правовыми актами, представляя им возможность осуществлять только надзор. А когда между проверяющими и проверяемыми нет организационной подчиненности, то отграничение контроля от надзора необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов, не несущих ответственность за ее последствия.

В условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется потому, что в жизни общества увеличивается роль технических средств, разнообразных технических правил, контроль за соблюдением которых — важное условие обеспечения безопасности.

Надзор — это ограниченный, суженный контроль. В России в наше время существуют три типа надзора: *

судебный;

прокурорский;

административный.

Последний — самый большой по объему и разнообразию. Его осуществляют сотни тысяч государственных служащих, он значительно отличается и от судебного, и от прокурорского надзора.

Во-первых, властными субъектами надзорной деятельности являются структурные подразделения государственной администрации, субъекты публичной исполнительной власти[1].

Во-вторых, если главная цель судебного и прокурорского надзора — обеспечение законности в стране, то основная цель административного надзора — обеспечение безопасности граждан, общества, государства. Надзор за соблюдением правил государственная администрация осуществляет главным образом для предупреждения вредных для общества действий, событий, проявлений стихийных сил (эпидемий, пожаров, взрывов и т. д.), уменьшения тяжести их последствий.

В-третьих, административный надзор всегда специализирован, направлен на соблюдение специальных правил (санитар-

[1] В соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными полномочиями в этой области.

ных, ветеринарных, таможенных, рыбной ловли, торговли и др.), а не на соблюдение законности в целом.

В-четвертых, административный надзор за конкретными объектами производится систематически. Он носит инициативный характер, проводится не только в связи с поступлением сигналов, жалоб, дел, но и по инициативе самих субъектов власти, в плановом порядке.

В-пятых, административный надзор осуществляется, как правило, субъектами функциональной власти, наделенными надведомственными полномочиями. Индивидуальные и коллективные субъекты, за которыми производится надзор, организационно не подчинены субъектам власти, которые их проверяют.

В-шестых, административный надзор связан с широким применением административного принуждения. Надзорные структуры наделены большими юрисдикционными полномочиями, правом применять меры административного пресечения и административные наказания.

Таким образом, *административный надзор* — надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм. С одной стороны, он средство административного воздействия, вид исполнительно-распорядительной деятельности, а с другой — часть государственного надзора, средство обеспечения режима законности. Он обеспечивает охрану соответствующих общественных отношений и материальных ценностей и не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений. Прежде всего субъекты надзорной деятельности обязаны заботиться о том, чтобы не допустить, предотвратить наступление вредных последствий (пожаров, эпидемий, дорожно-транспортных происшествий и т. п.), выявить обстоятельства, которые могут быть их причиной, и принять меры для устранения обнаруженных отклонений. Иными словами, на первом плане — прогноз, предупреждение, пресечение, чтобы не допустить наступление вреда сейчас, а на втором плане — применение карательных санкций для общей и частной превенции правонарушений в будущем.

В системе регулятивного административного надзора можно выделить две разновидности:

за неопределенным числом субъектов, а точнее, за всеми теми, кто обязан соблюдать противопожарные, санитарные, таможенные и иные правила;

за лицами, получившими лицензии и иные разрешения.

Существует еще одна разновидность рассматриваемого способа административного воздействия — надзор за лицами, совершившими преступления. Этот правоохранительный административный надзор носит принудительный характер, осуществляется органами внутренних дел за теми, кто был осужден.

Многочисленные надзорные службы государственной администрации можно разделить на три группы:

1) специализированные надзорные ведомства, главной задачей которых является систематический надведомственныи контроль за соблюдением специальных правил, например Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности;

2) государственные инспекции и иные структурные подразделения, входящие в состав федеральных органов исполнительной власти, например Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Российская транспортная инспекция Минтранса России, органы государственного пожарного надзора МЧС России и др.;

3) разнообразные организационные структуры (ведомства, органы, структурные подразделения органов), которые осуществляют надзор наряду с другими видами деятельности. Это, например, Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии.

Единого правового акта, закрепляющего хотя бы основы административного надзора, в России нет. Существует множество федеральных нормативных актов (законов, указов), которые регулируют разные виды надзора, отдельные аспекты надзорной деятельности.

Статьей 3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» закреплены виды этой защиты. Среди них установление обязательных правил, соблюдение которых проверяется федеральными законами и принятыми в соответствии с ними правовыми актами; открытость и доступность этих требований; презумпция добропорядочности (ее составной частью является презумпция невиновности); проведение контроля уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора); недопустимость взимания платы за проведение контрольных мероприятий.

§ 2. Содержание административного надзора

Содержание административного надзора можно раскрыть, назвав основные направления этой деятельности.

1. Правотворчество, участие в определении правового режима поднадзорных объектов. В одних случаях центры надзорных структур сами утверждают специальные правила (налоговые, таможенные и т. п.), в других — готовят проекты соответствующих актов (федеральных законов, указов Президента РФ, правительственных и ведомственных актов).

2. Организационно-массовая и материально-техническая предупредительная деятельность. Субъекты административного надзора активно осуществляют пропаганду специальных знаний (правил дорожного движения, пожарной безопасности и др.), координацию и методическое руководство соответствующей деятельностью поднадзорных объектов, учетно-аналитическую работу. Многие государственные инспекции занимаются и не свойственными любой административной деятельности техническими, хозяйственными и иными делами. Например, центры санитарно-эпидемиологического надзора проводят анализы крови, ГИБДД оказывает помощь лицам, пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях.

Следует назвать также такую деятельность разных инспекций, как вакцинация животных, формирование заказов на противопожарную и иную технику, бланки налоговых и таможенных деклараций.

3. Предварительный контроль. В частности, проведение экспертиз, выдача заключений на проекты строительства сооружений, производства продукции и т. д. Многие надзорные службы дают разрешения (лицензии) на выполнение деятельности, осуществляют допуск конкретных лиц к работе (например, на предприятиях общественного питания, с секретными материалами, наркотическими средствами, к управлению транспортными средствами). В этом ряду государственные аттестации, аккредитации, сертификации, клеймение метрологических средств, ювелирных изделий.

4. Текущий контроль. Он предполагает наблюдение за соответствующими отношениями, действиями, состоянием окружающей среды и материальных ценностей. Основной формой надзорной деятельности является непосредственное осуществление

контроля, сбор и анализ информации о поднадзорных объектах. Для этого субъекты надзора наделяются полномочиями требовать представления справок, отчетов и иных документов, брать объяснения у должностных лиц и граждан, проводить досмотры, обследования на местах, направлять материалы специалистам, требовать проведения-экспертиз, обследований, инвентаризаций, участвовать в работе комиссий по расследованию несчастных случаев.

Систематически проводятся проверки соблюдения организациями и гражданами санитарных, противопожарных, таможенных, автодорожных правил, технические осмотры транспортных средств, государственные испытания средств измерений.

5. Применение мер пресечения неправомерных действий в целях уменьшения тяжести последствий таких действий, а также предупреждения эпидемий, пожаров, неблагоприятного воздействия окружающей среды.

Минимизации вредных последствий действия неблагоприятных факторов способствуют карантины, запрещение движения, меры по эвакуации людей, запреты, ограничения на определенные действия, уничтожение больных животных и иные профилактические акты в условиях чрезвычайных ситуаций.

Для пресечения неправомерных действий субъекты административного надзора используют такие принудительные средства, как предписания, обязывающие устранить конкретные нарушения в определенный срок, приостановление всей деятельности предприятия или его части, запрещение отдельных видов работ, эксплуатации машин и механизмов, отгрузки и реализации продукции, отключение от газовых магистралей, электрических и тепловых сетей и т. д. Здания, механизмы могут быть опечатаны, отключены, с автотранспортных средств могут быть сняты номерные знаки, инструменты, иные ценности могут быть изъяты из обращения.

Надзорные службы вправе приостанавливать действие лицензий, отстранять от работы, изымать вещи и документы.

6. Привлечение виновных к ответственности. Многие субъекты государственного надзора вправе сами применять к виновным такие административные наказания, как предупреждение, штраф. В ряде случаев их должностные лица могут только составлять протоколы об административных правонарушениях, проводить расследование.

В ст. 283 КоАП РФ дан исчерпывающий перечень органов, должностные лица которых вправе составлять протоколы об административных правонарушениях. В ч. 4 этой статьи сказано, что перечень должностных лиц, имеющих такое право, устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Во исполнение данной нормы руководители федеральных ведомств, наделенных надзорными полномочиями, издали приказы, в которых закреплено, какие должностные лица данного ведомства о каких административных правонарушениях вправе составлять протоколы.

Перечень органов, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать виновных к административной ответственности, устанавливается законом. Поэтому в гл. 23 КоАП РФ названы все субъекты административного надзора, которые вправе применять карательные административные санкции. Но чаще всего от их имени это делают единолично руководители органов (служб, инспекций), государственные инспекторы и иные уполномоченные лица.

Органы административного надзора вправе ставить перед субъектами линейной власти вопросы о привлечении подчиненных им лиц к дисциплинарной ответственности.

Таможенные, пограничные органы, органы Государственной инспекции безопасности дорожного движения при обнаружении в неправомерных действиях признаков преступлений вправе возбуждать уголовные дела. Иные субъекты административного надзора в подобных случаях направляют материалы в органы внутренних дел, прокуратуру для решения вопросов о привлечении виновных в нарушениях правил к уголовной ответственности.

§ 3. Правовые основы надзорного производства

Административный надзор — необходимое средство обеспечения безопасности граждан, общества и государства. Но обилие надзорных органов, неупорядоченность контрольных мероприятий имеют и негативный эффект:

масса времени, сил и средств затрачивается в связи с проверками, что затрудняет созидательную деятельность, отвлекает от работы многих работников предприятий и учреждений;

создаются условия для излишнего государственного вмешательства в деятельность поднадзорных и для коррупции;

в одних организациях проверки проводятся часто, иногда их проверяют сразу несколько надзорных органов, а другие организации длительное время никто не проверяет.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» принят с целью защиты прав поднадзорных и упорядочения надзорной деятельности. Все мероприятия по контролю Закон делит на плановые и неплановые. В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года.

Внеплановые проверки могут проводиться при наличии определенных поводов:

а) выявления в ходе плановой проверки нарушений обязательных правил и необходимости контроля за устранением таких нарушений;

б) получения информации о возникших угрозах жизни и здоровью граждан, имуществу, окружающей среде;

в) обращения граждан, организаций с жалобами на нарушения их прав и законных интересов.

Внеплановые мероприятия по контролю могут проводиться по мотивированному решению органа государственного контроля (надзора), в том числе в отношении иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих соответствующие однородные товары (работы, услуги) и (или) объекты.

Процессуальным основанием для проверки конкретного объекта является акт (распоряжение, приказ) компетентного государственного органа. В акте должно быть сказано, когда начинается проверка, где и кем она проводится. Продолжительность мероприятий по контролю не должна превышать один месяц. В исключительных случаях руководителем органа государственного контроля (надзора) или его заместителем срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Должностное лицо, осуществляющее контрольные мероприятия, обязано:

посещать объекты надзора только во время исполнения служебных обязанностей;

предъявлять служебное удостоверение и распоряжение, на основании которого проводится проверка;

предоставлять должностным лицам юридического лица или индивидуальным предпринимателям либо их представителям, присутствующим при проведении мероприятия по контролю, относящуюся к предмету проверки необходимую информацию;

знакомить с результатами мероприятий по контролю;

по итогам проверки составить акт установленной формы в двух экземплярах, один из которых вручить под расписку законному представителю юридического лица (индивидуальному предпринимателю);

не распространять охраняемую законом тайну;

принять меры по фактам выявленных им нарушений;

доказывать законность своих действий, если они будут обжалованы.

При проведении проверок должностные лица не вправе проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к их компетенции, изымать оригиналы проверяемых документов.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны вести журнал учета мероприятий по контролю, куда вносятся основные сведения о проведенной проверке и ее результатах. Они обязаны представлять документы, информацию, образцы, которые являются объектами надзорных мероприятий, а также обеспечивать по требованию органов надзора присутствие своих представителей при проведении контрольных мероприятий.

Должностные лица юридического лица, индивидуальные предприниматели и их представители вправе:

непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

получать информацию, предоставление которой предусмотрено нормативными правовыми актами;

знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями проверявших их должностных лиц;

обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке.

§ 4. 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 определяют поведение индивидуальных и коллективных субъектов по обеспечению благоприятного для жизни и здоровья людей состояния окружающей среды. Они направлены на предупреждение распространения и ликвидацию инфекционных, иных массовых заболеваний и отравлений.

Санитарные правила являются общеобязательными, их должны соблюдать все организации, все граждане. Специализированный надзор за соблюдением санитарно-эпидемиологических правил осуществляется органами государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ (органами госсаннадзора). Основной документ, регулирующий ее деятельность, — Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Однако нормы, регулирующие санитарно-эпидемиологический надзор, содержатся и во многих других нормативных актах.

Государственная санитарно-эпидемиологическая служба входит в систему Министерства здравоохранения и социального развития РФ, которому подведомственна Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. В субъектах РФ, городах и районах действуют центры госсаннадзора. Их руководители по должности являются главными государственными врачами соответственно субъектов РФ, городов и районов. Эти центры отнесены к федеральным органам, они подчиняются по вертикали вышестоящим звеньям этой службы.

В систему органов государственной санитарно-эпидемиологической службы, кроме того, входят разнообразные санитарно-профилактические учреждения (лаборатории, дезинфекционные станции, дома санитарного просвещения и др.), научно-исследовательские и иные организации.

Наряду с общегосударственной системой госсаннадзора, который контролирует деятельность всех граждан, а также всех организаций независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, существуют ведомственные санитарные службы. Они созданы в министерствах обороны, внутренних

дел, в Федеральной службе безопасности России и в ряде других федеральных ведомств.

В деятельности госсаннадзора можно выделить следующие направления работы.

Во-первых, он осуществляет нормативное регулирование, обеспечивает создание системы санитарно-эпидемиологического нормирования, организует разработку федеральных санитарных правил и гигиенических нормативов, утверждает и издает их, разрабатывает формы государственной и ведомственной статистической отчетности о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, выполнении гигиенических и противоэпидемических мероприятий. В ст. 38 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» сказано, что главные государственные санитарные врачи субъектов РФ имеют право утверждать в установленном порядке временные санитарные правила и вводить их в действие.

Во-вторых, огромна по разнообразию и объему предупредительная деятельность органов госсаннадзора. Их организационно-массовая работа — это санитарная пропаганда, санитарное воспитание, обучение, учет и анализ санитарных нарушений. Данные органы координируют работу ведомственных санитарных служб, разрабатывают и вносят в соответствующие организации предложения по вопросам выполнения санитарного законодательства, по разработке программ социального и экологического развития, охраны здоровья, окружающей среды, улучшения условий труда. Они выявляют причины возникновения и распространения инфекционных, профессиональных, иных массовых заболеваний и отравлений, а затем разрабатывают и осуществляют необходимые мероприятия.

Санитарные учреждения осуществляют ряд медицинских анализов, обеззараживание помещений, участвуют в разработке программ повышения санитарно-эпидемиологического благополучия и т. д.

Они могут принимать решения:

о временном отстранении от работы граждан, являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней и могущих быть источниками их распространения в связи с особенностями выполняемой работы;

о проведении лабораторного обследования и медицинского наблюдения за гражданами, контактировавшими с больными инфекционными заболеваниями;

об обязательной госпитализации инфекционных больных и граждан с подозрением на инфекционное заболевание, представляющих опасность для окружающих;

о проведении дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также в помещениях и на территории, где сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний;

о проведении профилактических прививок населению или отдельным группам граждан по эпидемиологическим показателям.

В-третьих, в работе госсаннадзора большое место занимает предварительный контроль. Прежде всего это санитарные анализы, экспертизы проектов строительства сооружений, выпуска пищевой и иной продукции, пригодности помещений, территории для определенной деятельности. Без заключения о соответствии санитарным правилам нельзя выпускать многие виды продукции, строить большинство сооружений, начинать работу детских и образовательных учреждений.

Разработка и постановка на производство тары, посуды и упаковочных материалов, применение пищевых добавок и других веществ разрешаются только на основании гигиенической оценки их соответствия санитарным требованиям и заключения санитарно-эпидемиологической службы.

В-четвертых, в целях охраны здоровья, предупреждения возникновения и распространения заболеваний проводятся регулярные санитарные обследования работников торговли и пищевых предприятий. Сотрудники соответствующих организаций должны систематически проходить медицинские осмотры как при приеме на работу, так и впоследствии.

Для получения необходимой информации должностные лица государственной санитарно-эпидемиологической службы вправе беспрепятственно посещать и проводить обследования организаций, предприятий, жилищных условий граждан; запрашивать у организаций и граждан сведения и документы, необходимые для выполнения возложенных на них задач; изымать образцы (пробы) материалов, веществ, изделий, пищевых продуктов, воды и почвы для лабораторных исследований и проведения гигиенической экспертизы.

В-пятых, органы госсаннадзора пресекают нарушения санитарных правил. В этих целях организациям и гражданам могут быть сделаны предписания о проведении гигиенических и

противоэпидемических мероприятий и устранении санитарных нарушений. Сотрудниками этого надзора широко используется право приостанавливать впредь до устранения имеющихся нарушений санитарных правил, а в случае невозможности их соблюдения — прекращать:

работы по проектированию и строительству, а также введение в эксплуатацию законченных строительством, реконструированных объектов;

эксплуатацию действующих предприятий, отдельных производственных цехов, участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, а также выполнение отдельных видов работ и производственной деятельности;

производство, хранение, транспортировку и реализацию продовольственного сырья и пищевых продуктов, использование воды (водоисточников) для питьевых и культурно-оздоровительных целей.

В-шестых, органы государственной санитарно-эпидемиологической службы вправе привлекать виновных в нарушении санитарных правил к ответственности. Уполномоченные на то должностные лица могут составлять протоколы об административных правонарушениях, совершать иные процессуальные действия. За совершение санитарных правонарушений должностным лицам и гражданам могут быть назначены административные наказания в виде предупреждения и штрафа.

Главные санитарные врачи вправе также направлять в компетентные органы материалы о санитарных нарушениях и ставить вопросы о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности. Они могут также предъявлять требования о возмещении ущерба от вреда, причиненного здоровью граждан, и расходов лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений на проведение ими гигиенических, противоэпидемических и медицинских мероприятий при возникновении массовых заболеваний и отравлений людей.

§ 5. Государственный надзор за безопасностью дорожного движения

Проблема обеспечения безопасности дорожного движения имеет огромное социальное и экономическое значение. Ежегодно в России совершается большое количество дорожно-транспортных происшествий (ДТП), в которых погибают более

30 тысяч человек. Многие участники дорожного движения получают ранения различной тяжести. При этом подавляющую часть погибших и пострадавших в ДТП составляют люди активного трудоспособного возраста, дети и подростки. Экономические потери от дорожно-транспортных происшествий ежегодно составляют в стране более 200 млрд рублей.

Основными причинами ДТП являются нарушение Правил дорожного движения водителями и пешеходами, неудовлетворительное техническое состояние транспортных средств, несоблюдение норм и правил содержания и эксплуатации дорог. В России подобные нарушения приняли значительные масштабы, число лиц, привлеченных к административной ответственности за совершение этих проступков, в среднем достигает 45—50 млн в год. По оценкам специалистов, реальное количество нарушений Правил дорожного движения и правил эксплуатации транспортных средств превышает это значение в 10—15 раз.

В этой связи велика роль надзора за безопасностью дорожного движения, который осуществляет Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ (ГИБДД, Госавтоинспекция)[1].

Органы управления и подразделения ГИБДД образуют систему Государственной инспекции безопасности дорожного движения, в которую входят: Главное управление ГИБДД МВД России, территориальные органы управления ГИБДД субъектов РФ, подразделения ГИБДД в районах, городах, округах и районах в городах, а также в закрытых административно-территориальных образованиях и на особо важных и режимных объектах, иные подразделения. Начальник Главного управления ГИБДД является по должности главным государственным инспектором безопасности дорожного движения Российской Федерации.

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;

[1] Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России утверждено Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

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 Государственной инспекции безопасности дорожного движения для выполнения возложенных на нее обязанностей имеют право:

запрашивать и получать от организаций независимо от формы собственности и должностных лиц сведения о соблюдении ими нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также объяснения по фактам их нарушения;

давать 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 автомототранспортных средств при наличии определенных неисправностей, а также эксплуатацию транспортных средств, не прошедших государственный технический осмотр;

останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, 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, а также лиц, которые не имеют документов на право управления или пользования транспортными средствами;

составлять протоколы, рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания;

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.

§ 6. Государственный пожарный надзор

Не меньшую проблему, чем обеспечение безопасности дорожного движения, представляет обеспечение пожарной безопасности. Ежегодно в Российской Федерации регистрируется до 400 тысяч 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 этой связи велика роль государственного пожарного надзора.

Государственный пожарный надзор — это специальный вид государственной надзорной деятельности, осуществляемый должностными лицами органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы[1] в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений. Руководитель федерального органа управления Государственной противопожарной службы является главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору.

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;

[1] В соответствии с Указом Президента РФ от 9 ноября 2001 г. Государственная противопожарная служба передана из МВД России в ведение МЧС России.

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.[1]

Территориальные органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий принимают и регистрируют заявления, сообщения и иную поступающую информацию о преступлениях и административных правонарушениях, связанных с пожарами, и обязаны своевременно принимать соответствующие меры.

Глава 18
Административно-правовые режимы

§ 1. Основные начала теории правовых режимов

В юридической литературе правовые режимы рассматриваются в нескольких аспектах: как элемент юридического инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств[2]; как составная часть системы права, которая наряду с предметом и методом правового регулирования отвечает за отграничение одной отрасли права от другой[3]; правовой режим рассматривается как совокупность правовых и организационно-технических мер, используемых в сфере безопасности, представляющая собой юридико-организационный институт[4]; правовой режим анализируется как результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы юридических средств[5]; отождествляется с юридической формой

[1] См. Федеральный закон «О пожарной безопасности».

См. *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 171.

См. Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 207.

См. *Розанов И. С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 84.

[5] См.: *Морозова Л. А.* Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

социального режима[1]; под правовым режимом понимается распорядок действия права, создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права[2].

Правовой режим, с одной стороны, объединяет разнообразный юридический инструментарий, заставляя его работать на единых правовых началах, а с другой — обеспечивает его дифференциацию, создавая различные условия реализации прав и обязанностей субъектов в зависимости от целей и задач, времени и места совершения деятельности, обстановки, которая складывается под влиянием факторов внешней среды.

Правовой режим — это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования. Таким образом, правовому режиму присущи следующие признаки:

правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса — носителя правового режима;

совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, жизнедеятельности, официально установленные и обеспеченные системой организационно-правовых мер;

в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой действительности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами;

специально установленные правила направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования;

деятельность (действия) субъектов, реализующих режимные правила, основана на единых правовых принципах, единых пра-

[1] См.: *Исаков В. Б.* Правовые режимы и их совершенствование // XXVI съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34-39.

[2] См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Правовые режимы: понятие и виды.// Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 14.

вовых формах и осуществляется в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей.

Нормативно-правовая основа режимного регулирования зависит от характера и вида правового режима. Режимы, предусматривающие ограничения правосубъектности граждан и организаций, могут устанавливаться только федеральными законами. 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. Для региональных режимов, регулирующих состояние объектов, подведомственных субъектам РФ, нормативно-правовой основой выступают законы и иные акты субъектов РФ. Местные режимы, действующие на территории муниципальных образований, могут вводиться актами органов местного самоуправления.

Структура правового режима включает такие элементы, как носитель режима, режимные правовые средства, режимные правила, правовые статусы субъектов режимного регулирования, система организационно-юридических гарантий.

В качестве *носителя режима* выступают определенные территории (режим закрытого административно-территориального образования, режим исключительной экономической зоны), правовые образования и институты (режим законодательства, режим отрасли), организации (режим атомной электростанции, военного объекта, исправительно-трудового учреждения), социальные и природно-техногенные процессы (режимы труда и отдыха, чрезвычайной ситуации), предметы материального мира (режимы имущества, природных ресурсов, документов), административная деятельность (режим секретности, таможенные режимы). При этом возможность быть носителем того или иного режима подлежит объективному выявлению, поскольку он призван способствовать раскрытию социального предназначения объекта.

Режимными правовыми средствами являются нормативные предписания, акты реализации прав и обязанностей субъектов, правоприменительные акты, меры поощрения и принуждения, юридические санкции, методы и приемы административной деятельности. Каждый правовой режим в зависимости от целей и задач регулирования обладает адекватным набором правовых

средств. При этом следует учитывать общую правовую направленность регулирования — ограничительную или стимулирующую. Если правовой режим обеспечивает безопасность, охрану, предотвращение противоправных действий, то в основе его юридического инструментария будут лежать правовые ограничения, запреты, меры пресечения, санкции. Если же правовой режим призван стимулировать развитие какой-либо деятельности, то используются правовые стимулы — дозволения, льготы, поощрения.-Среди правовых средств, образующих правовой режим, отдельно следует выделить правовые принципы, а также положения, определяющие функционально-целевое предназначение режима.

Режимные правила представляют собой особое сочетание правовых средств, создающих нормативную модель поведения и регламентирующих порядок пользования субъективными правами, полномочиями, обязанностями, ограничениями. Режимные правила являются сердцевиной, ядром любого режима, обеспечивая соответствие деятельности участников правоотношений объявленным целям и статусу носителя режима. Иногда режимные правила отождествляют с самим правовым режимом, что очевидно неправомерно. Без их фактической реализации, ежедневной правоисполнительной деятельности, направленной на обеспечение их выполнения, вряд ли можно говорить о действии правового режима.

Субъектами, или участниками, правовых режимов являются физические и юридические лица, связанные с носителем режима (проживающие на режимной территории, работающие с режимными документами или на режимном объекте) и обязанные соблюдать установленные правила. В качестве специального субъекта выступают государственные и муниципальные органы и их должностные лица, обеспечивающие соблюдение установленных правил. Правовой статус субъектов, участвующих в выполнении режимных требований, — важнейший элемент режима. По его объему, степени самостоятельности, характеру дополнительных прав и обязанностей можно судить о режиме в целом, его отраслевой принадлежности.

Система организационно-юридических гарантий — составная часть правового режима. Она отвечает за устойчивость режимных правил, их фактическую выполнимость, устранение возможных нарушений. В эту систему могут входить в зависимости

от вида правового режима административная подсистема, включающая перечень органов и должностных лиц, наделенных полномочиями по обеспечению и поддержанию режима, совокупность юридических санкций за нарушение требований режима, иные меры защиты, организационные мероприятия, связанные с установлением режима, информационно-технические средства.

Иногда в литературе при характеристике территории, где установлены особые правила жизнедеятельности, вместо понятия правового режима используют понятие правового статуса территории. Понятие статуса традиционно в правоведении связано с правами и обязанностями субъекта, реализуемыми в различных правоотношениях. Оно не вполне приемлемо для выявления особенностей режимных правил, порядка их установления, мер, обеспечивающих их соблюдение. Именно режим с его запретами, ограничениями, мерами принудительного воздействия, юридическими санкциями, особым порядком управления позволяет показать те правовые последствия, которые порождает подобное регулирование на территории определенных зон.

Взаимодействие носителей правовых режимов, а также универсальность используемых режимами правовых средств приводят к тому, что они могут наслаиваться друг на друга, в рамках более общего может существовать специальный режим. Так, общий режим государственной границы включает режим в пунктах пропуска через государственную границу. В рамках общего таможенного режима действуют специальные таможенные режимы пользования и распоряжения перемещаемым через границу имуществом.

К наиболее общим, универсальным, правовым режимам относятся режимы отраслей права и законодательства. Для них характерно использование регулятивного потенциала всей совокупности юридических средств, имеющихся в распоряжении отраслевого метода правового воздействия. Отраслевые режимы тесно связаны с общими правовыми принципами, присущими той или иной отрасли, а также системой правовых источников. Под юридическим режимом отрасли «следует понимать особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования — особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов,

общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»[1]. Как видно, подобная характеристика вполне применима к любому, а не только отраслевому правовому режиму.

Административному праву присущ свой отраслевой режим, в основе которого лежат принципы административно-правового регулирования, методы и способы административно-правового воздействия, правовое положение участников административно-правовых отношений. Административно-правовой режим сопровождает деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой при реализации ими своих должностных обязанностей, регулировании различных социальных объектов и процессов. Это режим, который может быть обозначен как *общий режим деятельности государственной администрации*. Он рассчитан на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации. В то же время, когда требуются особые меры исполнительной деятельности, применяемые на строго определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета, устанавливаются специальные административно-правовые режимы (САПР).

§ 2. Понятие и признаки специальных административно-правовых режимов

Специальные административно-правовые режимы являются одной из разновидностей особых правовых режимов, действующих в сфере публичного права, и несут в связи с этим соответствующую функционально-целевую нагрузку. Их основное назначение состоит в обеспечении конституционной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и независимости государства — агрессии против Российской Федерации, вооруженных конфликтов, массовых беспорядков; обеспечении функционирования объектов, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение; определении порядка реализации прав и обязанностей, условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные природоохранные, санитарные, противопожарные и иные мероприятия, а также на территориях, являющихся специальными зонами госу-

[1] См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 105.

дарственно-правовой охраны; установлении порядка пользования предметами, представляющими повышенную общественную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну; обеспечении прав граждан и организаций в условиях чрезвычайных ситуаций; нормализации обстановки, восстановлении правопорядка; создании условий для эффективной деятельности органов исполнительной власти, результативного осуществления ими контрольных, надзорных, регламентационных полномочий.

Основаниями для установления САПР выступают экстраординарные ситуации социального и природно-техногенного характера, создание объекта — носителя САПР (образование заповедника, создание пункта пропуска через государственную границу), возникновение иных факторов, требующих режимного регулирования.

САПР могут быть рассмотрены как институт административного права. Их правовой основой выступают Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, а также законы и иные правовые акты субъектов РФ. Среди них выделяются акты, специально посвященные одному виду САПР — о ветеринарии, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, чрезвычайном положении, исключительной экономической зоне, закрытом административно-территориальном образовании, государственной границе, лечебно-оздоровительных местностях и курортах. Но большинство вопросов регулируются тематическими законодательными актами, отводящими САПР роль одного из элементов в системе организационно-правовых средств, используемых для упорядочения отдельных видов административной деятельности (ГсК РФ, УИК РФ, ТмК РФ).

Нельзя недооценивать роль конституционных норм. Во-первых, Конституция РФ осуществляет первичную легализацию таких САПР, как чрезвычайное и военное положение, режимов государственной границы, пограничных зон, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа, особо охраняемых природных территорий (ст. 71—72, 87—88). Во-вторых, в Конституции РФ закреплены основополагающие положения и принципы функционирования САПР — принцип неприкосновенности основных прав и свобод (ч. 3

ст. 56), основания ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55), принцип официального установления (ч. 3 ст. 15, п. «б», «в» ст. 102), отнесение САПР к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п. «б», «з», «к» ст. 72).

В законах определяются вид правового режима и его носитель, основания введения, субъект, осуществляющий режимное управление, режимные меры, правила режимной деятельности. Поскольку САПР в основном связаны с ограничением, принуждением, ответственностью, их первичное юридическое закрепление производится законами, при этом удельный вес правительственных и ведомственных актов в регулировании должен быть сведен к минимуму.

Тем не менее без последующей конкретизации законов применительно к определенной ситуации, территории или объекту обойтись невозможно. Такую детализацию осуществляют Президент РФ в отношении важнейших государственно-правовых режимов, Правительство РФ в отношении режимов, имеющих общефедеральное значение, федеральные органы исполнительной власти в отношении режимов, действующих на подведомственных им территориях или объектах.

САПР устанавливается в том случае, когда иные меры административно-правового регулирования не могут обеспечить должный правовой порядок (обеспечить безопасность, охрану, нормализовать обстановку), добиться необходимого правового состояния социального объекта. Это достигается с помощью таких средств, как:

дополнительные запреты и обязывания, причем режим не просто ограничивает какое-либо поведение, а предусматривает превентивный контроль за исполнением этого требования;

специальные административные меры, направленные на установление и поддержание режимных правил — государственная экспертиза, государственный мониторинг, государственная регистрация, лицензирование;

разрешительный способ и тип реализации прав и свобод, выполнения хозяйственной деятельности, предполагающий предварительное обращение с просьбой предоставить возможность осуществить те или иные права. Такой порядок зачастую связан с должностным усмотрением лица, который может отказать в выдаче разрешения, если посчитает это нецелесообразным;

система контроля и надзора за выполнением режимных требований физическими, юридическими лицами, а также должностными лицами. К ним относятся сплошная и выборочная проверка соблюдения правил, оперативно-розыскные мероприятия, пресекательные меры и меры ответственности;

организационно-техническое обеспечение установленных режимных правил, позволяющее эффективно предупреждать, выявлять и пресекать их нарушения. К таким мерам можно отнести использование транспортных средств, связи, специального оборудования, предназначенного для досмотра, осмотра местности и т. п.

Многие правовые режимы законодатель определяет как *комплексные,* используя категории «особый правовой режим», «особый режим», «специальный режим охраны». Тем самым подчеркивается, что, во-первых, в конструировании этих режимов принимают участие нормы нескольких отраслей права — конституционного, административного, международного, муниципального, финансового права и, во-вторых, эти режимы затрагивают различные по характеру права и обязанности субъектов режимного регулирования. Это касается режима исключительной экономической зоны, закрытого административно-территориального образования, режима в зоне проведения контртеррористической операции. Однако включение в правовые режимы, обеспечивающие безопасность, охрану территорий, объектов, учреждений, норм различной отраслевой принадлежности не изменяет природы основных регулятивных средств этих режимов — они безусловно являются административно-правовыми.

Итак, к признакам САПР относятся:

а) сфера их применения — они устанавливаются в сфере деятельности публичной администрации, в связи с выполнением органами государственной власти и местного самоуправления своих обязанностей обеспечить безопасность, охрану, защиту;

б) предписания, образующие режимные правила, состоят из запрещающих и обязывающих административно-правовых норм, ограничивающих общую правосубъектность физических и юридических лиц;

в) обязательными субъектами особых правовых режимов являются исполнительные органы государственной или муниципальной власти;

г) при регулировании правоотношений, возникающих между населением и публичной администрацией по поводу соблюдения режимных правил, применяется административно-правовой метод воздействия;

д) нарушение правил режима влечет за собой меры дисциплинарного и административного принуждения.

Регулятивные свойства САПР проявляются в использовании специального административного инструментария, образующего *режимные приемы* регулирования. Во-первых, зонирование территории (объекта), означающее разграничение территории на определенные сектора, в каждом из которых действуют особые правила, но в целом они взаимосвязаны между собой. Во-вторых, создание специальных постоянных или временных органов, наделенных компетенцией по поддержанию режима. На них возлагаются обязанности по применению административных мер.для обеспечения соблюдения режимных правил, контролирования процесса реализации прав и обязанностей другими участниками и его коррекции в случае отклонения от установленных требований. В-третьих, особые режимные правила, состоящие из правил и условий жизнедеятельности населения, включающих порядок пребывания и передвижения по режимной территории, порядок пользования имуществом, земельными участками, пропускной режим; правил ведения хозяйственной деятельности, в том числе правила обращения с имуществом, запрещение отдельных видов предпринимательской деятельности, обязанности проведения охранных, защитных и спасательных мероприятий. В-четвертых, закрепление правового положения объекта (носителя режима) — особого статуса заповедника, военно-промышленного объекта, документа, содержащего сведения, составляющие государственную тайну.

САПР, с одной стороны, предоставляют возможность органам власти эффективно действовать в различных социальных ситуациях, обеспечивая реальное выполнение ими своих функций по охране и защите, с другой — важнейшим правовым средством обеспечения правосубъектности граждан и организаций. Они делают «прозрачными» применяемые административные меры, заранее информируют участников о возможных санкциях, ограничивают импровизацию и расширяют свободное усмотрение должностных лиц при выборе средств принудительного воздействия.

§ 3. Виды специальных административно-правовых режимов

Административно-правовые режимы широко распространены в сфере публичного управления и отражают многообразие выполняемых органами исполнительной власти задач и функций. Чем более развита система административно-правовых средств, чем больше разнообразных форм административной деятельности, тем важнее объединение и дифференциация их по определенным, имеющим юридическое значение признакам. Классификация САПР призвана помочь законодателю систематизировать имеющийся в распоряжении органов власти административно-правовой инструментарий, с тем чтобы своевременно реагировать на возникновение различных нетипичных ситуаций, осуществлять адекватное и комплексное регулирование территорий и объектов с особым социальным статусом.

В зависимости от *подведомственности* САПР могут быть разделены на три группы: федеральные режимы, устанавливаемые и регулируемые федеральными органами государственной власти; региональные режимы, устанавливаемые органами государственной власти субъектов РФ; местные режимы, устанавливаемые органами местного самоуправления на территории муниципальных образований. Некоторые виды могут находиться во всех трех группах (режим чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, режимы особо охраняемых природных территорий).

Если в качестве критерия разграничения выбрать объект — носитель режима, то выделяются:

а) территориальные режимы — режим закрытого административно-территориального образования, военное положение, карантин, режимы исключительной экономической зоны, континентального шельфа, лечебно-оздоровительных местностей;

б) объектовые режимы — режим объекта атомной энергетики, режим водохранилища, режим придорожных полос федеральных автомобильных дорог и др.;

в) режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющие важное государственное значение, — режимы оружия, наркотических веществ, ядов, документов, содержащих государственную тайну, паспортный режим;

г) функционально-деятельностные режимы — режимы деятельности органов МЧС России, противопожарный режим, эвакуационный режим, режимы контртеррористической операции, таможенные режимы.

САПР можно различать по предмету регулирования — природоохранные режимы (заповедников, национальных и природных парков, лечебно-оздоровительных местностей и курортов), режимы обеспечения государственной безопасности (государственной границы, защиты государственной тайны, военных объектов, порядка выезда из России и въезда в Россию), режимы охраны общественного порядка (чрезвычайное положение).

По критерию юридических свойств режимы можно подразделить на ординарные и экстраординарные. Последние вводятся только в случае возникновения чрезвычайных ситуаций социального или природно-техногенного характера, вызванных агрессией против Российской Федерации, массовыми беспорядками, стихийными бедствиями и т. п.

Экстраординарные режимы — это особые правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий.

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.

Экстраординарные режимы — это временные САПР, которые действуют только в период существования чрезвычайной ситуации. С одной стороны, в законодательстве установлены

конкретные сроки, на которые могут вводиться эти режимы, а с другой — уполномоченные органы обязаны отменить действие режимов, если отпали обстоятельства, послужившие основанием для их установления.

Законодательство РФ предусматривает три типа экстраординарных режимов — чрезвычайное, военное и особое положение.

§ 4. Режим чрезвычайного положения

Чрезвычайное положение — это особый правовой режим, предусматривающий ограничение установленных Конституцией РФ и законами прав граждан и организаций, возложение на них дополнительных обязанностей, а также особый порядок деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Этот режим объявляется в исключительных случаях в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. Создаваемый в результате введения чрезвычайного положения (ЧП) правовой порядок способствует устранению обстоятельств, являющихся факторами угрозы, восстановлению законности, правопорядка, нормализации чрезвычайной ситуации. Правовую основу института ЧП определяют нормы ст. 56, 88, 102 Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», некоторых других законов.

Законодательство о ЧП призвано помочь исполнительной власти устранить возникшую угрозу безопасности и в то же время не дать ей'возможность восстанавливать правопорядок на основе должностной импровизации, любой ценой добиваться защиты конституционного строя. Режим чрезвычайного положения дает возможность государственным органам применять чрезвычайные меры и одновременно не позволяет использовать неограниченный набор средств принуждения, перейти границу необходимых мер. С его помощью заранее определяется административный инструментарий, который способен эффективно противостоять экстремальной ситуации, адекватно реагировать на нее. В правовой регламентации ЧП одинаково заинтересованы как должностные лица, его обеспечивающие, так и население соответствующей территории. Первые — поскольку он дает возможность действовать обоснованно, оперативно, не боясь ответственности за принимаемые чрезвычайные меры, а вто-

рые — поскольку режим гарантирует соответствие этих мер конституционным нормам о правах личности.

Закон о чрезвычайном положении реализовал концепцию единого правового режима для чрезвычайных ситуаций социального и природно-техногенного характера, хотя и с некоторыми различиями в характере применяемых мер и временных ограничений. Основанием для введения ЧП являются:

чрезвычайные ситуации социально-политического характера, выражающиеся в попытках насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения власти, вооруженном мятеже, блокировании или захвате особо важных объектов или отдельных местностей, подготовке и деятельности незаконных вооруженных формирований, а также в межнациональных, межконфессиональных и региональных конфликтах, которые сопровождаются насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

чрезвычайные ситуации криминогенного характера, выражающиеся в массовых беспорядках, террористических актах;

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 или 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.

Реальное возникновение обстоятельств, перечисленных выше, еще не означает, что ЧП будет автоматически введено. Помимо фактических оснований введения ЧП закон определяет условия, при наличии которых этот режим объявляется. В результате проявления социальных и природно-техногенных факторов должна возникнуть такая чрезвычайная ситуация (ЧС), которая реально угрожает безопасности многих граждан или конституционному строю и устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер. В большинстве случаев возникновения ЧС достаточно использования срочных, неотложных административных мер без введения жестких право-

вых ограничений. Если они не способны нормализовать обстановку, ставится вопрос о введении ЧП.

Режим чрезвычайного положения вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных субъектах РФ указом Президента РФ. Конституции республик, в которых предусмотрено право главы исполнительной власти (президента или главы республики) вводить ЧП на территории республики, подлежат приведению в соответствие со ст. 56, 88 и 102 Конституции РФ. Указ Президента РФ о введении ЧП в течение 72 часов должен быть утвержден Советом Федерации, а в случае неутверждения утрачивает свою силу.

В указе Президента РФ о введении ЧП должны быть определены: а) обстоятельства, послужившие основанием для введения ЧП, и обоснование необходимости его введения; б) границы территории, на которой вводится ЧП; в) силы и средства, обеспечивающие режим ЧП; г) 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; д) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях ЧП; е) время вступления указа в силу, а также срок действия ЧП. Названные положения являются обязательными в содержании указа, но кроме них в нем могут быть и другие сведения — о силах и средствах, привлекаемых для обеспечения ЧП, о поручениях Правительству РФ и федеральным органам исполнительной власти принять необходимые меры к исполнению указа.

Срок действия ЧП, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а' в отдельных местностях — 60 суток. По истечении этого срока ЧП считается прекращенным, если оно своевременно не продлевается указом Президента РФ. Президент вправе отменить свой указ о введении ЧП досрочно, если в период действия режима отпали обстоятельства, послужившие основанием для его введения.

Поскольку в одном акте невозможно подробно урегулировать все перечисленные вопросы, вместе с указом о введении ЧП Президент РФ издает иные правовые акты, закрепляющие компетенцию специальных временных органов управления, определяющие порядок осуществления отдельных чрезвычайных мер.

Подобная регламентация законом указов о введении ЧП связана с тем, что, во-первых, они являются актами «вторичного нормотворчества» и в то же время выполняют правоприменительную функцию, конкретизируя нормы закона о ЧП в отношении определенной ЧС, а, во-вторых, положения указов выступают критериями, по которым Совет Федерации судит о соблюдении формальных юридических правил, соответствии их законодательству.

В качестве основного элемента режима ЧП выступает *система чрезвычайных мер* — совокупность норм и административно-организационных действий, осуществляемых органами власти в целях ограничения прав граждан и организаций, возложения на них дополнительных обязанностей. Закрепляя перечень прав и свобод, которые могут быть правомерно ограничены в условиях ЧП, законодатель исходит из следующего — это должно способствовать нейтрализации, устранению угрозы безопасности и они должны быть соотносимыми с возможностью их реального ограничения. При этом не могут ограничиваться права и свободы, не подлежащие ограничению, согласно ст. 56 Конституции РФ и требованиям международно-правовых актов.

Меры, осуществляемые в период действия ЧП, подразделяются на:

а) *совместные* для режимов социального и природно-техногенного характера — полное или частичное приостановление на территории, на которой введено ЧП, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления; установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено ЧП, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее; 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 пикетирования, а также иных массовых мероприятий; запрещение забастовок и иных способов при-

остановления 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 данном перечне содержатся меры, которые могут применяться не только в период действия ЧП, но и в других, в том числе не чрезвычайных, условиях;

б) *социально-политические и контркриминогенные*— комендантский час, предварительная цензура, приостановление деятельности общественных объединений, препятствующих устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения ЧП; 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[1]; установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции; выдворение нарушителей режима ЧП, не проживающих на территории, на которой оно введено, 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 ЧП, но не более чем на три месяца;

в) *природно-техногенные* — временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением им ста-

[1] 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.

ционарных 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 ЧП продукции и иную необходимую в условиях ЧП производственно-хозяйственную деятельность; отстранение от работы на период действия ЧП руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей; отстранение от работы на период действия ЧП руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер по запрещению забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций, а также по привлечению государственного материального резерва, мобилизации ресурсов организаций, изменению режима их работы, их переориентации на производство необходимой в условиях ЧП продукции 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 определенных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

На территории, на которой введено ЧП, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода его действия. В случае истечения в период действия ЧП срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия ЧП, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении».

Президент РФ вправе приостановить действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на тер-

ритории, на которой введено ЧП, если эти акты противоречат указу Президента РФ о введении на данной территории ЧП.

В качестве составного элемента режима выступают *формы особого государственного управления,* вводимые на период ЧП. Закон предусматривает, что указом Президента РФ может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

а) временного специального органа управления территорией, на которой введено ЧП;

б) федерального органа управления территорией, на которой введено ЧП.

При выборе формы особого государственного управления оценивается состав сил, участвующих в социальном конфликте, возможность действующих органов государственной власти продолжать свою деятельность, масштабы территории, где предполагается установить режим.

Временному специальному органу управления территорией, на которой введено ЧП, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено ЧП. Руководитель временного специального органа управления назначается Президентом РФ. Комендант территории, на которой введено ЧП, переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления и по должности является его первым заместителем.

Если создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения ЧП, может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено ЧП. При этом временный специальный орган управления прекращает свои полномочия. Руководитель федерального органа управления территорией, на которой введено ЧП, назначается Президентом РФ. Комендант указанной территории по должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией, на которой введено ЧП.

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим ЧП, указом Президента РФ назначается комендант территории, на которой введено ЧП. Комендант:

издает обязательные к исполнению на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима ЧП;

устанавливает время и срок действия комендантского часа;

определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено ЧП, и выезда с нее;

устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные и сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;

определяет порядок и места хранения изъятых оружия, боеприпасов, веществ и военной техники;

выдворяет за пределы территории, на которой введено ЧП, нарушителей режима ЧП;

обращается к Президенту РФ с предложениями о необходимости применения на территории, на которой введено ЧП, вышеуказанных мер и временных ограничений;

оповещает через средства массовой информации население соответствующей территории о порядке выполнения отдельных мер, применяемых в условиях ЧП;

устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено ЧП, и порядок их работы.

Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим ЧП, в составе комендатуры территории, на которой оно введено, указом Президента РФ может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим ЧП, которым руководит комендант территории, на которой введено **ЧП.**

§ 5. Режим особого положения

Помимо чрезвычайного положения действующее законодательство и административная практика предусматривают возможность введения иных видов особых правовых режимов, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций криминогенного, природного, экологического и техногенного характера, которые получили условное название *особое положение.* Эти режимы могут устанавливаться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей Правительство РФ или органы исполнительной власти субъектов РФ вправе ввести на от-

дельных территориях или в населенных пунктах особые условия хозяйствования и режимы жизнедеятельности населения.

Согласно Федеральному закону «О борьбе с терроризмом» особый правовой режим устанавливается и в зоне проведения контртеррористической операции, предусматривающий такие меры, как ограничение свободы передвижения, ограничение личной неприкосновенности и др. Поддержание этого режима обеспечивает руководитель оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией.

В последнее время широкое распространение получила практика введения органами исполнительной власти субъектов РФ *режимов чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера*. При этом они руководствуются федеральными законами «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», постановлениями Правительства РФ.

Данные правовые акты не предусматривают возможность введения какого-либо особого режима, но устанавливают отдельные административные меры, в том числе носящие ограничивающий характер, которые могут быть использованы органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, руководителем работ по ликвидации чрезвычайной ситуации (ЧС). К таким мерам относятся проведение эвакуации; остановка деятельности организаций, находящихся в зоне ЧС; проведение аварийно-спасательных и других неотложных мероприятий; ограничение доступа людей в зону ЧС; использование средств связи, транспорта и иного имущества организаций, находящихся в зоне ЧС; привлечение на добровольной основе населения к проведению аварийно-спасательных работ; усиление охраны общественного порядка в зоне ЧС.

Особый режим позволяет комплексно применять указанные средства, направляет их на достижение единой цели. Режим помогает добиться реального исполнения вводимых запретов и ограничений, контролировать порядок реализации принятых предписаний, создать организационно-правовой механизм, адекватный остроте ЧС. Но без надлежащей правовой основы нельзя выработать общеобязательные режимные правила, а значит, обеспечить соответствующее поведение населения и привлечение к ответственности за их нарушение. Объявление особого режима без закрепления оснований, условий и официаль-

ной процедуры введения, при отсутствии исчерпывающего перечня возможных чрезвычайных мер представляется неправомерным ограничением прав и свобод.

Очевидно, необходимо принятие специального закона о режиме чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, который существенно отличается от чрезвычайного положения. Во-первых, это федерально-региональный режим, право устанавливать который должны иметь и органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Во-вторых, этот режим не предусматривает ограничение конституционных прав личности, социально-политической активности. Ограничение свободы передвижения, свободы предпринимательской деятельности и некоторых других прав выступают как неизбежные последствия аварийно-спасательных, восстановительных, предупредительно-организационных, эвакуационных мероприятий. В-третьих, такой режим не предполагает изменение компетенции органов публичной администрации, перераспределение полномочий. В качестве органов, осуществляющих руководство деятельностью по обеспечению режима ЧС, выступают глава исполнительной власти субъекта РФ, главные управления и управления по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий субъектов РФ, комиссии по чрезвычайным ситуациям субъектов РФ и органов местного самоуправления, региональные центры — территориальные органы МЧС России. Для поддержания режима ЧС привлекаются органы внутренних дел субъекта РФ, силы и средства иных федеральных органов исполнительной власти, входящие в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

§ 6. Режим военного положения

Под *военным положением* понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации 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 расширении 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 поло-

жения, 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).

§ 7. Режим закрытого административно-территориального образования

Согласно Закону РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» в территориальных образованиях, в пределах которых расположены промышленные предприятия, связанные с производством ядерного оружия, радиоактивных материалов, военные и иные объекты, требующие принятия специальных мер по обеспечению их безопасного функционирования и охраны государственной тайны, устанавливается особый правовой режим.

Решение о создании или упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ по представлению Правительства РФ. ЗАТО является административно-территориальной единицей, в которой действуют органы местного самоуправления, однако его территория может не совпадать с территорией субъектов РФ и районов, входящих в их состав. Эта территория определяется исходя из необходимости надлежащего обеспечения особого режима, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов, входящих в состав ЗАТО или прилегающих к его территории.

Функционирование ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления административной подчиненности и границы, полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении закрытого образования, обеспечения действия особого режима, в том числе ограничение прав граждан и организаций.

Особый режим ЗАТО устанавливается в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты сведений, составляющих государственную тайну, пресечения противоправных действий в отношении охраняемых предприятий и объектов, обеспечения безопасных условий для работы и проживания граждан, защиты окружающей среды.

Особый режим ЗАТО включает:

режим запретной зоны и режим контролируемой зоны — границы запретной и контролируемой зон обозначаются хорошо видимыми знаками, надписями, оборудуются заграждениями и техническими средствами охраны;

ограничения на въезд и постоянное проживание;

ограничения на полеты летательных аппаратов над территорией закрытого образования;

ограничения на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом.

Режим запретной зоны устанавливается внутри территории ЗАТО вокруг предприятия или объекта и предназначен для исключения доступа граждан на указанную территорию без производственной необходимости. Ответственность за организацию и обеспечение особого режима в запретной зоне возлагается на начальника предприятия или объекта.

Режим контролируемой зоны устанавливается на всей территории ЗАТО (за исключением территории объекта) для ограни-

чения доступа граждан на данную территорию. Для осуществления санкционированного доступа граждан и проезда транспортных средств оборудуются контрольно-пропускные пункты.

Для постоянного проживания на территории ЗАТО разрешается въезд гражданам, если они заключили трудовой договор с администрацией объекта или иными юридическими лицами, расположенными на территории закрытого образования, военнослужащим и сотрудникам ОВД, проходящим службу на территории ЗАТО, а также членам семей указанных лиц. Кроме того, въезд разрешается лицам, постоянно проживающим в населенных пунктах, входящих в состав ЗАТО.

Для временного пребывания на территории контролируемой зоны разрешается въезд гражданам, которые являются родственниками лиц, постоянно проживающих на территории ЗАТО, заключили трудовой договор с юридическими лицами, расположенными на территории закрытого образования, имеют на территории ЗАТО недвижимое имущество. В случае производственной необходимости или для удовлетворения социально-культурных потребностей жителей закрытого образования может быть разрешен въезд и иных лиц.

Граждане, утратившие трудовые отношения с организациями, находящимися на территории закрытого образования, могут быть переселены за пределы ЗАТО.

Пропускной режим на территорию ЗАТО включает порядок входа и выхода граждан, въезда и выезда транспортных средств, ввоза и вывоза грузов, документов и материальных ценностей; перечень должностных лиц, имеющих право на выдачу соответствующего вида пропусков, контроль за обоснованностью выдачи пропусков, своевременностью их изъятия и погашения.

Особый режим ЗАТО обеспечивается совместными решениями руководителя органа местного самоуправления, начальника объекта, руководителя территориального органа ФСБ России, начальника органа внутренних дел, расположенных на территории закрытого образования. Представители названных органов власти создают комиссию, которая устанавливает виды и систему охраны территории, состав сил и средств, привлекаемых для поддержания режима, порядок функционирования контрольно-пропускных пунктов.

Для поддержания особого режима привлекаются воинские подразделения, подразделения военизированной охраны объек-

та, а также подразделения органов внутренних дел, дислоцированные на территории закрытого образования.

§ 8. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации

Процесс обретения Россией государственности включает процесс обретения границ. Любое государство обеспечение своей безопасности начинает с государственной границы. Протяженность Государственной границы Российской Федерации на суше, по воде — 58 тысяч километров. Большая часть этой линии — бывшие границы СССР, но велика протяженность и новых границ — с бывшими союзными республиками.

Понятие государственной границы определяется тремя критериями: фактическим, юридическим, техническим.

Фактический критерий — это линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории Российской Федерации, т. е. пространственный предел действия ее государственного суверенитета.

Юридическая граница России закрепляется международными договорами, законодательными актами Российской Федерации и бывшего СССР, Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации».

Технический критерий — это обозначение соответствующей линии на местности, обустройство границы, организация ее охраны.

Государственная граница выполняет две основные функции: обеспечивает безопасность страны и служит передовой линией контактов с другими странами, способствует установлению добрососедских отношений с ними. Охрана государственной границы — важное условие защиты политических, экономических интересов и безопасности России. Ее эффективность зависит от умелого использования юридического инструментария, закрепления надежного режима охраны, выделения для этого необходимого количества средств, создания специальных служб (пограничной, таможенной, карантинной, ПВО и др.), успешно взаимодействующих между собой и другими государствами, муниципальными службами.

Политическая охрана преследует цель не допустить незаконное пересечение границы людьми, транспортными средствами; задача экономической охраны — предотвращение незаконного

перемещения через границу предметов, продукции духовного творчества, а санитарная охрана нужна, чтобы через границу ни в ту, ни в другую сторону не распространялись инфекции, опасные для людей, фауны и флоры.

Режим охраны границы состоит из следующих элементов:

1) режима границы;

2) пограничного режима;

3) режима в пунктах пропуска через границу;

4) особых полномочий пограничных войск, войск ПВО и Военно-морского флота.

Режим Государственной границы включает правила:

а) ее содержания, которыми регулируется порядок сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек;

б) пересечения границы лицами и транспортными средствами. На суше оно осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами или решениями Правительства РФ. Этими актами может определяться время пересечения границы, порядок следования от границы до пункта пропуска через нее и в обратном направлении. Мирный проход через территориальные воды Российской Федерации иностранных невоенных судов и военных кораблей разрешен по установленным морским коридорам; воздушные суда пересекают границу и следуют в глубь страны по специально выделенным воздушным коридорам пролета;

в) перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных;

г) пропуска лиц, транспортных средств, товаров, животных в специально установленных пунктах. Этими правилами предусматриваются проверки законности пересечения (пограничный, таможенный, санитарный контроль), а также выдача разрешений на пересечение;

д) ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности, которая не должна создавать помехи содержанию границы;

е) разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы.

Лица, воздушные суда, невоенные морские, речные суда и военные корабли, другие транспортные средства, пересекшие

границу в нарушение установленных правил, признаются нарушителями Государственной границы.

Иностранные граждане и лица без гражданства, не имеющие статуса лиц, проживающих или пребывающих на территории РФ, пересекающие границу с территории иностранного государства, при наличии в их действиях признаков преступления или административного правонарушения привлекаются к ответственности. В случаях когда в отношении этих лиц отсутствуют основания для возбуждения уголовных дел или производства по делам об административных правонарушениях и они не пользуются правом получения политического убежища, пограничные войска в официальном порядке передают их властям государства, с территории которого они пересекли Государственную границу.

Прибывшие в пункты пропуска через Государственную границу граждане РФ, утратившие документы на право въезда в Российскую Федерацию в период пребывания за границей, оставляются в пунктах пропуска через Государственную границу на время, необходимое компетентным органам для установления их личности и уточнения обстоятельств утраты документов.

Для разрешения вопросов соблюдения режима границы, урегулирования пограничных инцидентов на определенные участки Государственной границы Правительством РФ назначаются пограничные представители Российской Федерации. Вопросы, инциденты, не урегулированные пограничными представителями или представителями Министерства обороны РФ, разрешаются по дипломатическим каналам.

Пограничный (приграничный) режим устанавливается в пограничной зоне, территориальных водах Российской Федерации и внутренних водах, имеющих выход к границе, в целях создания необходимых условий для ее охраны. Правила этого режима принимаются высшими и центральными федеральными органами а также органами субъектов Федерации.

Пограничный режим включает правила:

а) определения пограничной зоны, которая является полосой местности шириной до 5 километров вдоль границы .на суше, морского побережья, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и острова на них. В пограничную зону могут не входить территории населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха,

активного водопользования. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Исходя из характера отношений Российской Федерации с сопредельным государством на отдельных участках границы пограничная зона может не устанавливаться;

б) въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне. Такие действия осуществляются по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам, выдаваемым пограничными войсками на основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий, учреждений и общественных объединений. Правилами могут устанавливаться места, время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств;

в) хозяйственной промысловой и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водами; проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне. Конкретные работы, мероприятия проводятся с разрешения пограничных войск;

г) учета содержания и использования российских маломерных судов и средств передвижения по льду. Эти средства, используемые в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, подлежат обязательному учету и хранению на пристанях, причалах, в других пунктах базирования.

Под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория в пределах железнодорожного, автомобильного вокзала, станции, морского речного порта, аэропорта, аэродрома, открытого для международных сообщений (международных полетов), а также иное специально оборудованное место, где осуществляются пограничный, а при необходимости и другие виды контроля и пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, товаров и животных.

Режим в пунктах пропуска регулируется транспортными министерствами и ведомствами Российской Федерации, актами, согласованными с пограничными войсками и Государственным таможенным комитетом РФ.

На основе ведомственного акта руководитель транспортного предприятия издает с учетом местных условий согласованный с соответствующими должностными лицами пограничных войск,

таможенного и других контрольных органов приказ (инструкцию), устанавливающий режим в данном пункте пропуска через Государственную границу.

Таким образом, режим в пунктах пропуска регулируется актами трех уровней: федеральным законом, актами центральных органов исполнительной власти Российской Федерации и начальников станций, портов, аэродромов — администраций пункта пропуска.

Рассматриваемый режим включает правила:

а) устанавливающие порядок въезда (вывоза) товаров и животных в пунктах пропуска. Такие действия осуществляются в специально выделенных для этих целей местах по пропускам, выдаваемым администрацией аэропорта, транспортных предприятий по согласованию с пограничными войсками;

б) регулирующие пребывание в пунктах пропуска через Государственную границу лиц и транспортных средств. Места и продолжительность стоянок в пунктах пропуска транспортных средств заграничного следования определяются администрацией транспортных предприятий. 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 Российской Федерации и высадка при прибытии в Российскую Федерацию, а также погрузка (выгрузка) багажа, почты и грузов производится с разрешения пограничных войск и таможенных органов. Транспортные средства заграничного следования могут начинать движение для убытия с территории РФ или следования вглубь территории РФ, а равно менять место стоянки только с разрешения пограничных войск и таможенных органов;

в) определяющие порядок захода, пребывания иностранных судов в портах (на рейдах) Российской Федерации, сообщения судов с берегом, схода членов экипажа на берег, посещения судов;

г) устанавливающие дополнительные ограничения в помещениях, где осуществляется пограничный, таможенный и иные виды контроля.

Решающая роль в охране Государственной границы РФ принадлежит пограничным органам, которые:

а) контролируют соблюдение режима охраны границы и ведут необходимые для этого регистрацию лиц и учет фактических данных;

б) обеспечивают военно-техническими мерами недопущение противоправного изменения Государственной границы на местности;

в) проводят пограничные поиски и операции, оперативно-розыскную, контрразведывательную и разведывательную деятельность, осуществляют профилактику правонарушений, борьба с которыми входит в компетенцию пограничных войск;

г) осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к их ведению, рассматривают эти дела и исполняют постановления по ним.

В пределах пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, территориальных вод Российской Федерации, где установлен пограничный режим, в пунктах пропуска через Государственную границу, а также на территориях, прилегающих к ним административных районов и городов, пограничные органы вправе возводить необходимые инженерно-технические сооружения, сопровождать транспортные средства, проверять документы, временно ограничивать или запрещать движение транспорта, производить досмотр (осмотр) транспортных средств и перевозимых на них грузов, временно ограничивать или запрещать движение транспорта, производство различных работ.

Пресекая нарушения режимных правил, пограничные органы вправе доставлять граждан в соответствующие помещения, задерживать их, подвергать личному досмотру, а также досматривать и при необходимости изымать находящиеся при них вещи, другие вещи, находящиеся в их собственности или владении, и документы; осматривать не военные суда, допустившие нарушения, и доставлять (конвоировать) их в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств нарушения; применять оружие, боевую технику, специальные средства, физическую силу; использовать служебных собак.

Санитарная охрана границы состоит из медико-санитарной, ветеринарной и фитосанитарной. Соответствующие органы осуществляют досмотры, наблюдение за здоровьем людей, животных, растений, пересекающих границу, проводят бактериологические исследования. Они вправе вводить карантины, изолировать больных граждан, уничтожать нездоровых животных, больные или несущие на себе инфекцию растения. По инициативе санитарных служб решаются вопросы о временном ограничении или прекращении движения через границу.

Раздел V

Административное принуждение, административное правонарушение и административная ответственность

Глава 19

Административно-правовое принуждение

§ 1. Правовое принуждение

Принуждение можно понимать как отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение. Поскольку команда не исполнена, нарушена воля властвующего, последний воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферы подвластного, чтобы преобразовать его волю, добиться подчинения.

Сейчас и в обозримом будущем принуждение необходимо для охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и организаций, создания нормальных условий для деятельности аппарата публичной власти. Это хотя и не главный, но важный и необходимый метод властвования.

В обществе существуют различные виды принуждения. По объекту воздействия различаются психическое, материальное, организационное и физическое воздействие. Последнее может быть направлено на личность, ее имущество. Йримерами организационного воздействия являются увольнение, исключение, лишение прав, ликвидация организаций. Деление это в значительной степени условно, так как нередко эти способы влияния на граждан и организации сочетаются.

Принудительные меры могут применяться как к индивидуальным, так и к коллективным субъектам права.

По юридическому критерию очень важно отличать легальное (правовое) и нелегальное, не основанное на законе принуждение (насилие). Видами нелегального принуждения являются агрессия

других государств, завоевания, внешнее насилие. Внутри страны источниками насилия могут быть преступность, охлократия (власть толпы, самосуд), бандократия (власть незаконных формирований). Источником насилия внутри страны нередко являются злоупотребления ее властных структур, некомпетентность, халатность должностных лиц, т. е. административный произвол.

Юриста интересует принуждение прежде всего как средство охраны правопорядка, как метод государственной деятельности. Юридическая наука изучает правовое принуждение, которое применяется на основе юридических норм, и в связи с их нарушением понуждает к соблюдению властных предписаний публичной власти.

1. Принуждение осуществляется как реакция государственных органов на неправомерное, вредное для общества поведение людей. Его использование обусловлено конфликтом между волей, выраженной в правовом акте, и индивидуальной волей лиц, нарушающих его. Если же нет неправомерных действий, нет и принудительных акций. Собственно, здесь и лежит граница правового принуждения. Так, увольнение по сокращению штата, изъятие земельного участка для общественных надобностей, лишение права на управление транспортным средством лиц, утративших здоровье, ограничение свободы передвижения в условиях чрезвычайной ситуации и др. не являются мерами принуждения, несмотря на невыгодность наступающих для гражданина последствий. Далеко не всякое невыгодное последствие, даже если оно предусмотрено юридическим актом и возникает в результате сознательных действий лица, — принудительная мера. Одна и та же мера в одних случаях может быть принудительной, а в других — нет (увольнение, приостановление работы и др.) в зависимости от того, было ли неправомерное деяние основанием ее применения.

2. Правовое принуждение применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы. Оно персонифицировано, это внешнее воздействие на субъекта в целях заставить его выполнять правовые предписания, не допустить новых нарушений, воспитать виновного и окружающих. Цели принудительной деятельности достигаются путем воздействия на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу конкретного субъекта права.

3. Правовое принуждение осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов. «Сами по себе

юридические нормы предусматривают лишь возможность принуждения. Реально же властно-принудительные свойства правового регулирования концентрируются в актах применения права»[1].

4. Принуждение применяется на основе права. Юридические нормы регулируют, какие меры, при каких условиях, в каком порядке, кем могут применяться.

Законодательством определяются основания для применения органами власти мер принуждения, закрепляются признаки (составы нарушений), при наличии которых применяются принудительные средства. В нормативном порядке устанавливается, какие принудительные меры и в каком размере могут применяться при наличии законных оснований. Большое значение имеет четкая регламентация процесса применения принудительных средств, определение круга субъектов принуждения и их компетенции. Процедура осуществления принудительного воздействия устанавливается правом и создает необходимые гарантии для охраны прав и интересов граждан и организаций.

Всякую принудительную меру следует рассматривать как дозволенное правовой нормой негативное изменение статуса личности, организации. Только в правовых рамках уполномоченные государством органы и должностные лица могут ограничивать права и свободы субъектов права.

5. Существует государственная монополия на нормативное регулирование правового принуждения. Только государство вправе издавать юридические нормы, устанавливающие, в связи с чем, кто, какие меры принуждения, в каком порядке может применять. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам и к коллективным субъектам.

Правовыми нормами государство предоставляет негосударственным организациям и гражданам право на самозащиту, а кроме того, муниципальным и частным организациям — право применять меры дисциплинарного принуждения; муниципальным и некоторым общественным организациям (народным дружинам, общественным инспекциям и др.) делегирует право применять некоторые меры административного принуждения.

[1] *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1966. С. 158.

Негосударственные организации, граждане могут осуществлять принуждение в отношении граждан только по поручению государства, в установленных законами случаях и, как правило, под государственным контролем.

Таким образом, правовое принуждение как способ обеспечения правопорядка должно применяться строго на правовой основе, специально уполномоченными государством органами и лицами только к конкретным субъектам права в связи с их неправомерными действиями.

Поскольку меры правового принуждения разнообразны и обладают многочисленными признаками, возможна различная классификация их в зависимости от избранного критерия. Так, по субъекту можно различать государственное, муниципальное и общественно-правовое принуждение. Первое, в свою очередь, делится на судебное и внесудебное.

Основная задача принудительной деятельности — защита правопорядка. По способу его охраны следует различать три вида принуждения: пресечение, восстановление, наказание (взыскание).

Юридическая наука выделяет два типа неправомерных деяний: правонарушения (виновные неправомерные деяния) и объективно-противоправные (невиновные противоправные деяния). Соответственно есть принуждение в связи с правонарушениями и в связи с объективно-противоправными действиями, а также за нарушения, которые могут быть невиновными и виновными, но признак вины в этих случаях не всегда имеет юридическое значение. Иными словами, следует различать принуждение в связи как с неправоправными, объективно-противоправными действиями, так и правонарушениями.

В зависимости от того, какой отраслью права установлены принудительные меры, принято различать принуждение по конституционному, гражданскому, уголовному, уголовно-процессуальному, трудовому, административному праву.

§ 2. Понятие и особенности административно-правового принуждения

Нормы административного права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых публичной администрацией для обеспечения правопорядка. Необходимо подчеркнуть, что рассматриваемый вид принуждения охраняет

не только административно-правовые нормы, но и нормы гражданского, трудового, земельного и иных отраслей права, реализацию которых призваны обеспечить субъекты публичной исполнительной власти.

Следует различать меры административно-правового принуждения и принудительные меры, установленные нормами административного права. Административное законодательство закрепляет административно-правовые, дисциплинарно-правовые, общественно-правовые меры принуждения.

Установлена дисциплинарная и материальная ответственность военнослужащих, определены властные полномочия общественных инспекторов, народных дружинников. Государственно-общественными организациями, властные полномочия которых регулируются нормами административного права, являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Они вправе применять к виновным административные наказания, а также меру воспитательного характера (выносить общественное порицание). Административное принуждение полностью регулируется нормами административного права. Им же и регулируется общественно-правовое и частично дисциплинарное принуждение. Соответственно можно различать дисциплинарное принуждение и дисциплинарную ответственность по административному праву.

Ответственность — разновидность принуждения, а меры ответственности — особый вид мер принуждения. Так, составной частью административного принуждения является административная ответственность, а дисциплинарное принуждение включает дисциплинарную и материальную ответственность. В целом ответственность по административному праву — часть принуждения по административному праву.

Органы публичной исполнительной власти участвуют в осуществлении разных видов принуждения. Они сами используют средства дисциплинарного и административного воздействия. Органы милиции, службы безопасности, налоговой полиции возбуждают уголовные дела, ведут предварительное расследование и применяют меры уголовно-процессуального принуждения. Одна из важнейших задач системы ГУИН Минюста России — исполнение уголовных наказаний, т. е. фактическое осуществление уголовного принуждения.

В научной и учебной литературе немало написано об административном принуждении, но корректнее было бы говорить об административно-правовом. История СССР, России и других стран дает основания для выводов о том, что административное принуждение намного шире административно-правового, что нередко оно связано с произволом, насилием. Для административного принуждения правовая форма еще не стала таким атрибутивным свойством, как для уголовной ответственности. Сейчас оно состоит из двух частей: административного произвола и административно-правового принуждения.

Административно-правовое принуждение — один из видов правового принуждения. Поэтому ему присущи все признаки последнего (это правоприменительная деятельность, она призвана обеспечить защиту правопорядка, реализуется в рамках охранительных правоотношений и др.). В то же время оно обладает рядом особенностей, система которых и предопределяет его качественное своеобразие.

1. Меры административно-правового принуждения применяются в связи с антиобщественными деяниями (как правило, административными правонарушениями), нарушающими правовые нормы, охраняемые административно-принудительными средствами.

2. Административно-правовое принуждение осуществляется в рамках внеслужебного подчинения при отсутствии организационного, линейного подчинения между сторонами этого охранительного правоотношения. Оно применяется субъектами публичной функциональной власти и является одним из способов реализации функциональной власти.

3. Множественность и разнообразие субъектов, осуществляющих административную юрисдикцию, — еще одна важная его особенность. Осуществлять меры административного воздействия вправе десятки видов органов (государственных, муниципальных, общественных).

4. Административному воздействию подвергаются не только отдельные физические лица, но и организации, коллективные субъекты.

5. Административно-правовое принуждение всесторонне регулируется административно-правовыми нормами, которые закрепляют виды мер принуждения, основания и порядок их применения.

Административно-правовое принуждение — это особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями. Оно играет важную роль в охране правопорядка, и особо следует отметить его профилактическое значение в борьбе с правонарушениями. Прежде всего это обусловлено тем, что органы внутренних дел, государственные инспекции и другие субъекты исполнительной власти систематически осуществляют контроль за соблюдением соответствующих правил и могут своевременно реагировать на их нарушение. Административно-правовое принуждение включает большое число средств пресечения (задержание граждан, запрещение эксплуатации механизмов и т. п.), использование которых прекращает антиобщественные действия, предотвращает наступление общественно вредных последствий.

Во многих случаях административно-принудительные средства применяются к людям, в сознании которых еще не укрепились антиобщественные привычки, которые впервые, случайно совершили правонарушения. Поэтому нередко они оказывают большое воспитательное воздействие, являются важным звеном в системе профилактики преступлений. Практика убедительно свидетельствует о том, что безнаказанность мелких нарушений (пьянства, мелких хищений и др.), непринятие мер административно-правового принуждения к виновным увеличивают вероятность совершения новых правонарушений и даже преступлений.

Среди административно-принудительных мер есть такие, которые считаются самостоятельными, их применение означает решение вопроса по существу. Это административные санкции. Но имеются и так называемые обеспечительные, процессуальные меры (задержание, досмотр вещей и др.), которые используются в целях создания условий для нормального хода производства по делам об административных нарушениях.

Принуждение осуществляется для охраны правопорядка. Но это достигается различными способами: путем пресечения нарушений, восстановления вреда, причиненного ими, наказания. Поэтому в зависимости от той непосредственной цели, ради которой используются средства принуждения, можно различать меры пресечения, восстановительные меры и наказания.

§ 3. 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. Судебный порядок рассмотрения соответствующих правонарушений и назначения перечисленных наказаний закреплен в КоАП РФ.

В этой связи 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 при-

менять 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.

Большинство авторов придерживается 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 др.

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 доказательств[1].

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.

[1] Мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях посвящена гл. 27.

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.

§ 4. 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-предупредительные 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, например, 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.

Согласно Федеральному закону «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица государ-

ственной санитарно-эпидемиологической службы РФ 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.

Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» должностным лицам уполномоченных на то орга-

нов исполнительной власти в условиях чрезвычайного положения предоставлено право:

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 неотложных 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 органами Министерства РФ по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета РФ, Федеральной службы безопасности РФ, различными надзорными органами, другими органами исполнительной власти различных административно-предупредительных мер, направленных на предупреждение правонарушений в сфере государственного управления.

§ 5. 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.

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.

В целях выполнения санитарного законодательства, согласно Федеральному закону «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», должностные лица государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ могут применять следующие меры административного пресечения:

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 Российской Федерации продукции, не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения о ее соответствии санитарным правилам;

запрещать ввоз на территорию Российской Федерации 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;

выдворять 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 органами Государственного таможенного комитета РФ, Федеральной службы безопасности РФ, различными надзорными органами, другими органами исполнительной власти различных мер административного пресечения в случаях совершения предприятиями, учреждениями, другими организациям, гражданами правонарушений в сфере государственного управления.

§ 6. 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. 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 мотивированному 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.

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.

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 ОВД по месту прибытия;

обязанность явки в ОВД 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.

Работники милиции обязаны контролировать поведение поднадзорных и вправе вызывать их в милицию на беседы, требовать от них объяснений, связанных с исполнением правил надзора, посещать в любое время суток их жилища.

§ 7. Принудительное лечение лиц, страдающих психическими заболеваниями

Принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих, — мера административного принуждения (пресечения), к нему прибегают потому, что гражданин не выполняет возложенных на него соответствующими правовыми актами обязанностей и законных требований компетентных органов. Эта мера пресечения применяется в интересах общества и самого больного, является средством защиты общественной безопасности, общественного порядка и здоровья нарушителя. Сейчас в России существует принудительное лечение некоторых заразных больных и принудительное лечение лиц, страдающих психическими заболеваниями. Последнее рассмотрим подробнее.

Принудительное лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, учитывая состояние их сознания и воли, назвать принудительным можно лишь условно. В этой связи в соответствии с Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» оно называется «не-

добровольное лечение». Без согласия такого больного или его законного представителя лечение может производиться только по основаниям, предусмотренным УК РФ, а также при недобровольной госпитализации в порядке, установленном названным Законом.

Основанием для госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке служит то обстоятельство, что обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство лица обусловливает:

его непосредственную опасность для себя или окружающих;

его беспомощность, т. е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности;

существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Меры физического стеснения и изоляции при недобровольной госпитализации и пребывании в психиатрическом стационаре применяются только в тех случаях, формах и на тот период времени, когда, по мнению врача-психиатра, иными методами невозможно предотвратить действия госпитализированного, представляющие непосредственную опасность для него или других лиц, и осуществляются при постоянном контроле медицинского персонала. О формах и времени применения мер физического стеснения или изоляции делается запись в медицинской документации.

Сотрудники милиции обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации, а также в случаях необходимости предотвращения действий, угрожающих жизни и здоровью окружающих со стороны госпитализируемого, розыска и задержания лица, подлежащего госпитализации.

Лицо, принудительно помещенное в психиатрический стационар, подлежит обязательному освидетельствованию в течение 48 часов комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения, которая принимает решение об обоснованности госпитализации. Если она признается необоснованной и госпитализированный не выражает желания остаться в психиатрическом стационаре, он подлежит немедленной выписке. Если госпитализация признается обоснованной, то заключение комис-

сии в течение 24 часов направляется в суд по месту нахождения психиатрического учреждения для решения вопроса о дальнейшем пребывании лица в нем. Пациенту, помещенному в психиатрический стационар добровольно, может быть отказано в выписке, если комиссией врачей-психиатров будут установлены основания для госпитализации в недобровольном порядке.

Заявление о госпитализации лица в психиатрический стационар в недобровольном порядке подается в суд представителем психиатрического учреждения. В заявлении должны быть указаны предусмотренные Законом основания для госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке. К нему прилагается мотивированное заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости дальнейшего пребывания лица в психиатрическом стационаре.

Судья рассматривает заявление в течение пяти дней с момента его принятия. При этом гражданину должно быть предоставлено право лично участвовать в судебном рассмотрении вопроса о его госпитализации. Если психическое состояние не позволяет ему лично участвовать в рассмотрении вопроса о его госпитализации в помещении суда, то заявление о госпитализации рассматривается судьей в психиатрическом учреждении. Участие в рассмотрении заявления прокурора, представителя психиатрического учреждения, ходатайствующего о госпитализации, и представителя лица, в отношении которого решается вопрос о госпитализации, обязательно. Постановление судьи об удовлетворении заявления является основанием для госпитализации и дальнейшего содержания лица в психиатрическом стационаре. Оно в 10-дневный срок со дня вынесения может быть обжаловано госпитализированным, его представителем, руководителем психиатрического учреждения.

Пребывание лица в психиатрическом стационаре в недобровольном порядке продолжается только в течение времени сохранения оснований, по которым была проведена госпитализация. В течение первых шести месяцев не реже одного раза в месяц лицо подлежит освидетельствованию комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения для решения вопроса о продлении госпитализации. В последующем освидетельствования комиссией врачей-психиатров проводятся не реже одного раза в шесть месяцев.

По истечении шести месяцев с момента помещения лица в психиатрический стационар в недобровольном порядке заклю-

чение комиссии врачей-психиатров о необходимости продления такой госпитализации направляется администрацией психиатрического стационара в суд по месту нахождения психиатрического учреждения. Судья постановлением может продлить госпитализацию. В дальнейшем решение о продлении госпитализации лица, помещенного в психиатрический стационар в недобровольном порядке, принимается судьей ежегодно.

Все пациенты стационара являются обладателями специального административно-правового статуса. В частности, они вправе:

обращаться непосредственно к главному врачу или заведующему отделением по вопросам лечения, обследования, выписки из психиатрического стационара и соблюдения иных их прав;

встречаться с адвокатом и священнослужителем наедине;

подавать без цензуры жалобы и заявления в органы законодательной и исполнительной власти, прокуратуру, суд и адвокату;

исполнять религиозные обряды, соблюдать религиозные каноны, в том числе пост, по согласованию с администрацией иметь религиозные атрибутику и литературу;

выписывать газеты и журналы;

получать образование по программе общеобразовательной школы или специальной школы для детей с нарушением интеллектуального развития, если пациент не достиг 18 лет.

Закон регламентирует также порядок помещения лица в стационар в том случае, когда при назначении или производстве судебно-психиатрической экспертизы возникла необходимость его стационарного обследования. Для производства судебно-психиатрической экспертизы лицо помещается в психиатрический стационар или судебно-психиатрический экспертный стационар только на основании определения суда или постановления судьи. Орган или лицо, назначившие судебную экспертизу и поместившие лицо в стационар в принудительном порядке, обязаны в течение 24 часов известить об этом кого-либо из членов его семьи, родственников или иных лиц по его указанию, а при отсутствии таковых сообщить в орган внутренних дел по месту жительства указанного лица.

Лицо может быть помещено в стационар для производства судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспер-

тизы на срок до 30 дней. В случае необходимости по мотивированному ходатайству эксперта или комиссии экспертов срок пребывания лица в стационаре может быть продлен постановлением судьи районного суда по месту нахождения стационара еще на 30 дней. В случае отказа судьи в продлении срока пребывания лица в стационаре оно должно быть выписано из него.

В исключительных случаях в том же порядке возможно повторное продление срока пребывания лица в стационаре. При этом общий срок пребывания лица в стационаре при производстве одной судебной экспертизы не может превышать 90 дней[1].

§ 8. 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 власти[2], 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 законов[3]. 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 воздух[4].

[1] См. Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

[2] 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»).

[3] 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.

[4] См., например, ст. 15 Закона РФ «О милиции», ст. 27 Федерального закона «О государственной охране».

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, 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 скоплении 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 ли 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.

§ 9. Административно-восстановительные меры

Восстановительные меры вообще и административно-восстановительные в частности применяются в целях возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей. Поэтому вид и размер этих мер зависит от характера и размера вреда, причиненного неправомерным деянием. К ним относятся снос самовольно возведенных строений и сооружений, административное выселение из самовольно занятых жилых помещений, изъятие у организаций незаконно полученного, взыскание недоимки, пени.

Самовольно возведенные жилые и нежилые строения (дома, дачи, гаражи, сараи и т. п.) могут быть снесены. Вначале глава администрации обязывает правонарушителя своими силами и за свой счет снести строение и привести земельный участок в порядок. В случае если это требование не будет выполнено в месячный срок, он дает распоряжение о сносе строения своими силами за счет виновного.

Изъятие у предприятий и учреждений незаконно полученного состоит во взимании в доход бюджета сумм, полученных предприятиями и учреждениями путем нарушения финансовой дисциплины, норм, регулирующих предпринимательскую деятельность. Так, ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» обязывает нарушителей соответствующих правовых актов восстановить первоначальное положение, перечислить в федеральный бюджет прибыль, полученную в результате нарушения норм о защите конкуренции на рынке ценных бумаг, во исполнение решения федерального антимонопольного органа.

Административно-восстановительными являются и так называемые финансовые санкции: взыскание недоимки, пеня. Недоимка — это не внесенная в срок в бюджет или в государственные внебюджетные фонды сумма налогов и других обязательных платежей. Выявив недоимку, налоговая инспекция направляет налогоплательщику письменное требование о ее погашении в установленный ею срок. Если требование остается без удовлетворения или ответа, то взыскание обращается на имущество виновного.

Пеня — это взыскание за каждый день просрочки (задержки) установленной процентной ставки от суммы просроченного платежа. По общему правилу она устанавливается в размере одной трехсотой ставки Центрального банка РФ, действовавшей на момент образования недоимки (нарушения сроков перечисления банком средств, неисполнения иных финансовых обязанностей). Уплата пени — это реализация восстановительной санкции. А особенность восстановительных санкций в том, что они могут быть исполнены добровольно. Без вмешательства властей виновный субъект может возместить причиненный вред, снести самовольно построенное сооружение, уплатить пеню.

Глава 20
Административная ответственность

§ 1. Понятие административной ответственности

Административная ответственность — особый вид юридической ответственности. В то же время она является частью административного принуждения и обладает всеми его качествами (осуществляется субъектами функциональной власти в рамках внеслужебного подчинения и др.).

Административной ответственности присущи все признаки юридической ответственности. Она регулируется нормами права, состоит в официальном осуждении за правонарушение лица и применении к нему в процессуальной форме санкций правовых норм уполномоченными на то субъектами власти.

Названные родовые признаки ответственности конкретизируются правовыми нормами применительно к ее разновидности — ответственности административной. Последнюю характеризуют такие признаки:

1) она урегулирована нормами административного права, содержащимися в федеральных законах и законах субъектов РФ;

2) основанием ее применения является административное правонарушение;

3) она состоит в применении к виновным административных наказаний;

4) к ней привлекаются физические лица (граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели и др.), а также юридические лица;

5) она применяется должностными лицами исполнительных органов государственной власти, коллективными органами (комиссиями по делам несовершеннолетних, административными комиссиями и др.), а также судьями (судами);

6) порядок привлечения к административной ответственности урегулирован административно-процессуальными нормами.

Любая реальная юридическая ответственность имеет три основания: а) *нормативное,* (систему регулирующих ее правовых норм); б) *фактическое* (неправомерные деяния субъектов права); в) *процессуальное* (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам).

Наличие нормы, устанавливающей ответственность, и деяния, названного в этой норме, — это только нормативная и

фактическая предпосылки юридической ответственности. Многие правонарушения не обнаруживаются, часто не находят виновных и т. д. Если по факту правонарушения на основе нормы права (статьи кодекса) вынесен акт (приговор, постановление, приказ, решение) о привлечении лица к ответственности, то только после вступления его в силу наступает реальная ответственность.

Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три ее основания. Прежде всего, должна быть норма, устанавливающая обязанность и санкцию за ее неисполнение. Затем может возникнуть фактическое основание — правонарушение. При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе назначить наказание за административное правонарушение путем вынесения постановления (решения).

Многие годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями постепенно повышалась, а со второй половины 80-х гг. эта тенденция стала проявляться еще более активно. Возросло фактическое использование многих составов административных проступков. Резко расширен перечень действий, за совершение которых виновные могут быть подвергнуты административным санкциям, а также круг субъектов, имеющих право налагать административные санкции. Административная ответственность стала основной формой применения государством карательных санкций к юридическим лицам.

Административная ответственность, как и уголовная, дисциплинарная, — кара и преследует цели частной и общей превенции правонарушений. Но поскольку многие административные правонарушения являются длящимися (неисполнение обязанности прописаться, стать на учет, выполнить предписание и т. п.), важна также цель административной ответственности — стимулировать выполнение субъектами права их обязанностей.

§ 2. Нормативное основание административной ответственности

Под нормативным основанием ответственности понимается система действующих правовых норм, закрепляющих:

ее общие положения и принципы;

систему административных наказаний, их размеры и принципы их применения;

составы административных правонарушений;

круг субъектов, имеющих право налагать административные наказания;

производство по делам об административных правонарушениях;

исполнение постановлений о назначении административных наказаний.

До вступления в силу нового КоАП РФ федеральные нормы об административной ответственности были помещены в десятки актов федеральных органов. С 1 июля 2002 г. на федеральном уровне крут источников, содержащих материальные и процессуальные нормы об административной ответственности, резко сокращен. Соответствующий правовой массив кодифицирован. Фактически монопольным источником федеральных норм об административной ответственности стал КоАП РФ. Однако у этой монополии есть исключения:

1) административная ответственность за нарушение налогового законодательства налогоплательщиками и налоговыми агентами по-прежнему регламентируется НК РФ;

2) вопросы принудительного исполнения постановлений о применении таких взысканий, как штраф и конфискация, наряду с КоАП РФ регулируются Федеральным законом «Об исполнительном производстве»;

3) ряд вопросов производства в судах по делам об административных правонарушениях регулируется нормами ГПК РФ и АПК РФ;

4) если уголовная ответственность регулируется только федеральными законами, то административная — и федеральными (в основном), и субъектов РФ (частично). Очень важно, что осуществлена кодификация этой подотрасли административного права. Теперь административная ответственность регулируется специальными кодифицированными актами РФ и ее субъектов.

Статья 1.2 КоАП РФ четко закрепляет задачи законодательства об административных правонарушениях. Это прежде всего предупреждение правонарушений. Назначение административных наказаний виновным лицам, процедура привлечения к ответственности должны предупреждать совершение новых административных правонарушений как виновными (частная превенция), так и иными гражданами (общая превенция).

Важнейшей задачей законодательства об административных правонарушениях является защита:

а) гражданина, его здоровья, его прав и свобод;

б) установленного порядка осуществления государственной и муниципальной власти, прав их органов и должностных лиц;

в) общих для граждан, организаций, общества публичной власти ценностей: санитарно-эпидемиологического благополучия, общественной нравственности, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, законных экономических интересов.

Вместе с другими нормами административного права законодательство об административных правонарушениях призвано обеспечить реализацию и защиту положений Конституции РФ, а также регулятивных норм многих отраслей права (конституционного, трудового, административного, земельного, финансового, гражданского, уголовно-исполнительного и др.).

КоАП РФ — основной закон, регулирующий административную ответственность. КоАП РФ регулирует вопросы административной ответственности, которые признано необходимым решать на федеральном уровне.

Во-первых, он закрепил общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях.

Во-вторых, КоАП РФ установил административную ответственность за нарушение правил, имеющих общефедеральное значение, в том числе за нарушение регулятивных норм, установленных федеральными правовыми актами.

В-третьих, КоАП РФ урегулировал производство по делам об административных правонарушениях и в том числе порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

В-четвертых, КоАП РФ установил виды административных наказаний и мер административно-процессуального принуждения (мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях).

Почти все федеральное законодательство об административной ответственности сосредоточено в КоАП РФ. В этом главном нормативном акте по данному вопросу и содержится подавляющее большинство норм, регулирующих вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации.

По объему регулируемых общественных отношений и по качеству их регламентации КоАП РФ намного превосходит сво-

его предшественника— КоАП РСФСР 1984г. Справедливости ради следует отметить, что КоАП РСФСР был первым в России опытом кодификации законодательства об административной ответственности. Многие его положения учтены в новом КоАП РФ.

Главные особенности этого Кодекса в том, что он:

во-первых, содержит систему материальных и систему процессуальных норм;

во-вторых, закрепляет ответственность граждан и юридических лиц;

в-третьих, регламентирует ответственность за административные правонарушения в административном и в судебном порядке.

В отличие от кодексов-старожилов — УК РФ, УПК РФ, ГК РФ, ГПК РФ — КоАП РФ содержит две группы норм:

1) материальные, которые закрепляют общие положения и принципы ответственности, составы правонарушений, перечень административных наказаний и принципы их применения (I и II разделы КоАП РФ);

2) процессуальные, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях (разделы III—V КоАП РФ).

В 90-х гг. XX в. стало ясно, что для борьбы с правовым нигилизмом организаций, особенно частных, необходимо широко использовать административные санкции. К ним в России невозможно применить уголовные и дисциплинарные меры карательного воздействия. Административная ответственность, административные наказания — единственное, а потому необходимое средство карательного воздействия на юридических лиц, не соблюдающих действующие юридические нормы.

Объединение в одном законе норм об административных правонарушениях и граждан, и организаций позволило кодифицировать федеральное законодательство по этому вопросу. Вряд ли нужно доказывать, как это важно для граждан и для правоприменителей.

Если федеральное законодательство об административных правонарушениях кодифицировано в основном и может быть кодифицировано полностью, то все законодательство об этом кодифицировать невозможно. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ КоАП РФ закрепил право субъектов Федерации принимать законы по рассматриваемому вопросу. Одно из досто-

инств КоАП РФ состоит в том, что он четко определил, за какие правонарушения законами субъектов РФ может быть установлена административная ответственность, какие санкции ими могут быть установлены за соответствующие правонарушения, кто вправе налагать административные наказания за нарушение законов субъектов РФ.

КоАП РФ делает огромный шаг вперед в развитии правосудия по административным делам. В 1984 г. КоАП РСФСР отнес к подведомственности судей рассмотрение дел о совершении административных правонарушений, квалифицируемых по четырем составам (4 статьям), содержавшимся в Кодексе. В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных более чем 160 нормами Кодекса. Из них к исключительной подведомственности судей отнесено более 100 составов правонарушений, а более 60 составов они вправе рассматривать на основе альтернативной подведомственности.

Более того, из восьми установленных КоАП административных наказаний судьи вправе применять все, а пять наказаний (возмездное изъятие имущества, конфискация имущества, лишение специальных прав, дисквалификация, административный арест) могут назначаться только судьей. Если учесть, что в прошлом только ГИБДД ежегодно лишала права на управление транспортным средством около 500 тысяч водителей, то можно утверждать, что число дел об административных правонарушениях, рассматриваемых в судебном порядке, значительно увеличилось.

В развитие административного судопроизводства сделан еще один вклад — впервые к рассмотрению дел об административных правонарушениях привлечены арбитражные суды.

КоАП РФ последовательно и равномерно регламентирует право на защиту лица, привлекаемого (привлеченного) к административной ответственности, и потерпевшего. В числе важнейших составляющих этого права можно назвать закрепление презумпции невиновности, а также возможности отвода судьи, должностного лица, рассматривающего дело, получать копии основных документов (протоколов об административном правонарушении, изъятии вещей и документов, постановления и решения по делу), обжаловать любые действия субъектов власти, давать объяснения, пользоваться услугами переводчика, защитника (представителя и др.).

В ст. 2.1 КоАП РФ впервые в нашем законодательстве закреплено понятие вины юридического лица. И хотя в статье сказано, что «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения», есть основания полагать, что этот подход будет учтен и при признании вины юридического лица в гражданском правонарушении.

К сожалению, законодательство периода перестройки постепенно ограничивало участие общественности в борьбе с правонарушителями. Эту сомнительную для обеспечения законности линию продолжил и новый КоАП РФ. Если в КоАП РСФСР были положения о том, что представители общественных организаций вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, что дело может быть направлено на рассмотрение трудового коллектива, общественной организации и т. п., то в КоАП РФ ничего подобного нет.

Трудно признать правильной позицию законодателя, который не учел в системе административных наказаний отзыв лицензий и не включил в перечень обеспечительных мер приостановление лицензий. Отзыв и приостановление лицензий применяются и будут применяться, пока существует система лицензирования. Включение отзыва лицензий в число административных наказаний означало бы, что такая суровая санкция применялась бы с соблюдением всех принципов, процессуальных гарантий, закрепленных КоАП РФ (регулирование только законом, применение только судом, соблюдение правил расследования, рассмотрения дел и др.).

Статьями 1.1, 1.3, 2.10 КоАП РФ установлено, что в соответствии с этим Кодексом субъекты РФ принимают законы об административных правонарушениях, регулирующие ответственность физических и юридических лиц за нарушения регулятивных норм, установленных актами органов этих субъектов РФ. Соответствующими законами могут быть предусмотрены только два административных наказания: предупреждение и штраф. Законы субъектов РФ устанавливают и некоторые процессуальные правила.

Часть 2 ст. 22.1 КоАП РФ предоставляет субъектам РФ право поручать рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных их законами, мировым судьям, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченным органам исполнительной власти субъекта РФ и их

учреждениям. Кроме того, для этих целей субъекты РФ вправе создавать административные комиссии и иные коллегиальные органы, правовой статус которых должен быть закреплен законами соответствующих субъектов **РФ.**

§ 3. Административное правонарушение как основание административной ответственности

Административная ответственность может наступить, если совершено административное правонарушение. Юридически, более точно, следует сказать так: лицо может быть привлечено к административной ответственности, если в его действиях содержатся все признаки конкретного состава правонарушения и отсутствуют основания, предусмотренные ст. 24.5 КоАП РФ, исключающие ответственность.

Легальное понятие административного правонарушения закреплено ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ. Им «признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Это определение является формальным, поскольку содержит только юридические признаки деяния. Статья 14 УК РФ в понятие преступления включила и материальный признак: «общественно опасное деяние». Названные в статьях Особенной части КоАП РФ деяния потому и запрещены законом, что они общественно вредны. Об этом косвенно сказано в ст. 2.2 КоАП РФ, которая связывает деяния с вредными последствиями. Противоправность — это юридическое признание антиобщественного, вредного для граждан, общества, государства поведения.

Антиобщественный характер преступлений настолько велик, что они признаются общественно опасными. А степень вредоносности большинства административных правонарушений невелика, они не являются общественно опасными.

Итак, *первый признак* административного правонарушения — общественная вредность.

Второй признак — административная противоправность. Такое деяние прямо запрещено статьями Особенной части КоАП РФ или законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Многие студенты говорят, что административные правонарушения — это нарушения норм административного права. Это

неправильно. Следует вспомнить, что существуют регулятивные нормы, закрепляющие правила должного поведения, и охранительные нормы, устанавливающие ответственность за нарушение этих правил.

Для борьбы с правонарушениями в Российской Федерации используются в основном три вида карательных санкций: уголовные, административные, дисциплинарные. И уголовная, и административная, и дисциплинарная ответственность охраняют все отрасли права. Административная ответственность, например, установлена за нарушение регулятивных норм конституционного, трудового, финансового, земельного, гражданского и иных отраслей права. В зависимости от обстоятельств нарушения, например, прав собственника (хищения) виновный может быть привлечен к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Третий признак административного правонарушения — это деяние, т. е. сознательное, волевое действие или бездействие одного или нескольких человек.

Четвертый признак характеризует субъектов правонарушения — это деяние, совершенное физическим или юридическим лицом. Его не может совершить неорганизованная группа граждан, сложная организация, не являющаяся юридическим лицом (партия, финансово-промышленная группа и др.), филиал и иные структурные подразделения юридического лица.

Пятый признак административного правонарушения — виновность, т. е. это деяние сознательное, волевое, совершенное умышленно или неосторожно.

Необходимо различать понятия «административные нарушения» и «административные правонарушения». Первые отражают только то, что не соблюдена, нарушена норма административного права. Но такое деяние может быть совершено лицом неделиктоспособным, невменяемым, в условиях крайней необходимости, т. е. и не виновно. А правонарушение — это неправомерное, виновное деяние. К тому же административное правонарушение может быть не только административным, но и финансовым, земельным и прочим нарушением.

Шестой признак административного правонарушения — наказуемость. Возможность применения административных взысканий является общим свойством административных правонарушений. В большинстве случаев, если выявлен проступок,

виновного привлекают к административной ответственности. Но в ряде случаев наказание не может быть применено (истек срок давности, отменена норма и т. д.). Реализация административных санкций необязательно сопутствует административному проступку, но возможность их применения — обязательный признак правонарушения.

В ч. 2 ст. 10 КоАП РСФСР, озаглавленной «Понятие административного проступка» было сказано: «Административная ответственность за правонарушения... наступает, если эти нарушения... не влекут... уголовной ответственности». В КоАП РФ прямо такой признак не назван. Но косвенно он закреплен в п. 7 ст. 24.5 КоАП РФ, в соответствии с которым производство по делу об административном правонарушении нельзя осуществлять, если по этому факту в отношении данного физического лица возбуждено уголовное дело.

Деяние не может одновременно быть преступлением и проступком. И старый и новый законы закрепляют приоритет уголовной ответственности. Если деяние содержит признаки и преступления и административного правонарушения, это обстоятельство не может быть признано одним из важнейших признаков административного правонарушения. Но помнить о нем юрист должен всегда.

В ст. 10 КоАП РСФСР было сказано: «Административным правонарушением (проступком) признается...» Раньше законодатель допускал, что такое деяние может называться и правонарушением и проступком. Теперь такой дуализм в названии исключен. Законодатель вправе поступить так. Но с точки зрения теории права этот подход к названию не бесспорен. Теория права подразделяет все правонарушения на преступления и проступки. Среди последних принято выделять административные, дисциплинарные. Трудовой кодекс РФ (ст. 192, 193) использует такое название: «дисциплинарный проступок». Слово «проступок» более соответствует положениям теории права.

После принятия КоАП РФ в других правовых актах можно использовать только название «административное правонарушение». Но в научной и иной литературе, в устной речи допустимо использовать и второе название — «административный проступок».

§ 4. Отличие административного правонарушения от дисциплинарного проступка и от преступления

Российская правовая система охраняется тремя видами карательных санкций: уголовными, административными, дисциплинарными. Так, за нарушение избирательного права, права собственности, правил охраны труда, санитарных, экологических норм, в зависимости от конкретных обстоятельств, могут применяться уголовные и административные наказания, а также дисциплинарные взыскания. Первое сходство этих санкций в том, что они защищают правопорядок.

Во-вторых, они установлены федеральными законами.

В-третьих, они применяются за виновные противоправные действия (правонарушения).

В-четвертых, законодательством закреплены процедуры применения карательных санкций и полномочия субъектов, которые вправе делать это.

В-пятых, их применение к виновному влечет для него неблагоприятные последствия, а также состояние наказанности в течение установленных федеральными законами сроков.

В условиях режима законности очень важно различать виды правонарушений, чтобы правильно квалифицировать конкретные правонарушения, законно и обоснованно наказывать виновных.

Преступления от проступков (административных, дисциплинарных) отличает ряд свойств. Первичные отличия — это общественная опасность и вид противоправности. Конечно, прежде всего учитывается материальный критерий — уровень причиненного обществу вреда. А на основе такой оценки решают вопросы о виде противоправности: уголовной, административной, дисциплинарной.

Вторичные критерии различий действуют после того, как решен вопрос о виде противоправности. Речь идет о разных процессуальных нормах, различии между уголовными, административными и дисциплинарными санкциями, состоянии судимости или административной (дисциплинарной) наказанности и других вторичных признаках.

В юридической литературе существует два мнения об общественной опасности правонарушений. Многие ученые считают, что все они общественно опасны, но преступления более опасны, а проступки менее.

Большая группа авторов обосновывает другой подход. Они полагают, что между этими правонарушениями разница качественная, а не количественная (более, менее опасны). Преступления общественно опасны, а проступки нет.

Определение преступления содержится в ч. 1 ст. 14 УК РФ: «Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания».

В ч. 2 ст. 14 УК РФ сказано: «Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности». Следовательно, малозначительное деяние не может быть признано преступлением, так как не является общественно опасным. Решение вопроса о малозначительности деяния относится к компетенции следствия и базируется на анализе признаков состава правонарушения.

Споры о том, можно ли считать проступок общественно опасным деянием, ведутся уже давно. Однако вряд ли удастся прийти к единому решению, если не будут четко определены критерии общественно опасного деяния. Когда переход улицы в неположенном месте, проезд в трамвае без билета, неисполнение обязанностей по воинскому учету, регистрации по месту жительства и т. п. называют общественно опасными деяниями, возникает вопрос: а что же такое общественная опасность? Где границы этого понятия, охватывающего круг деяний от безбилетного проезда в трамвае и загрязнения тротуаров до бандитизма и шпионажа?

Представляется, что общественно опасным следует считать только такое деяние, которое причинило или реально способно причинить существенный ущерб общественным отношениям. Такие деяния в своей совокупности в определенной исторической обстановке нарушают условия существования данного общества. С этой точки зрения большинство административных правонарушений нельзя признать общественно опасными.

Некоторые ученые вообще отрицают наличие в административных проступках общественной опасности. Представляется, что они не правы, некоторые проступки общественно опасны, хотя это исключение из правила.

Проступки, как правило, не обладают признаком общественной опасности. Это общественно вредные деяния, и в легальном определении проступка такой признак, как общественная опасность, не назван. В ст. 2.2 КоАП РФ, содержащей определения умысла и неосторожности, говорится о предвидении виновным «наступления вредных последствий».

Но из общего правила есть ряд исключений.

Во-первых, в России юридические лица не привлекаются к уголовной ответственности. Если по вине должностных лиц организации совершено общественно опасное деяние, юридическое лицо будет привлечено к административной ответственности, а действия его должностных лиц могут быть признаком преступления.

Во-вторых, в связи с экономическими, политическими и иными процессами в обществе законодатель может прийти к выводу о целесообразности борьбы с определенными общественно опасными деяниями с помощью административных, а не уголовных наказаний.

В-третьих, законодатель может совершить ошибку в оценке определенных деяний. Так, до 30 июня 2002 г. хищение признавалось мелким, если размер похищенного не превышал одного МРОТ. Статья 7.27 КоАП РФ, вступившего в силу с 1 июля 2002 г., признала мелким хищение на сумму не свыше пяти МРОТ. Иными словами, основная масса хищений в Российской Федерации перестала быть уголовно наказуемой, уголовно-правовая защита собственности была резко ослаблена. Законодатель обнаружил эту ошибку, и уже в начале ноября 2002 г. в ст. 7.27 КоАП РФ слово «пять» было заменено словом «один» МРОТ. Вряд ли можно утверждать, что до 1 июля 2002 г. хищение на сумму свыше одного до пяти МРОТ было общественно опасным, с 1 июля до 10 ноября перестало быть таковым, а в ноябре 2002 г. опять стало общественно опасным.

Итак, главное различие преступления и проступка — общественная опасность деяния. Дополнительный признак — вид противоправности. Этот формальный признак особенно важен, когда правонарушение совершено юридическим лицом. Уже после квалификации деяния как преступления или административного проступка проявляются и вторичные различия: порядок привлечения к ответственности, виды и размеры наказаний и др.

Общественная опасность — это системный признак правонарушения. Он возникает из взаимодействия простых, первичных признаков состава правонарушения, названных в нормах УК РФ, КоАП РФ, ТК РФ: форма вины, размер ущерба, способ, время, место совершения деяния, признаков его субъекта и др. Поэтому для квалификации деяния как преступления по соответствующей статье УК РФ или как проступка по статье КоАП РФ нужно анализировать признаки конкретных составов. Так, административно наказуемое хищение отличается от соответствующего преступления такими признаками, как стоимость похищенного, способ хищения (грабеж и разбой независимо от причиненного вреда являются преступлением), совершенное группой, неоднократно, лицом, ранее два и более раз судимым за хищение.

Ряд критериев, позволяющий определить, общественно опасными или нет являются хулиганские действия, можно выявить при сравнении текстов ст. 213 УК РФ и 20.1 КоАП РФ. Хулиганские действия образуют состав преступления, если они *грубо* нарушают общественный порядок, выражают явное неуважение к обществу, *сопровождающееся применением насилия* к гражданам либо угрозой его применения, а равно *уничтожением или повреждением чужого имущества*. Хулиганство признается мелким, если оно состоит в нецензурной брани в общественных местах, оскорбительном приставании к гражданам или в совершении других действий, демонстративно нарушающих общественный порядок и спокойствие граждан.

Статья 7.17 КоАП РФ устанавливает административную ответственность граждан за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества. Но за подобные действия может наступить и уголовная ответственность; если они повлекли значительный ущерб (ч. 1 ст. 167 УК РФ), совершены хулиганским способом (ст. 213 УК РФ), путем поджога (ч. 2 ст. 167 УК РФ).

Сравнивая административные проступки с дисциплинарными, прежде всего следует сказать, что и те, и другие, как правило, не являются общественно опасными.

Что же касается формального признака — противоправности, то здесь есть серьезные особенности. Все, что связано с административными правонарушениями: их составы, система санкций и другие, регулируется административным правом.

Борьба с дисциплинарными проступками регламентируется трудовым правом, но дисциплинарная ответственность обучающихся, военнослужащих, сотрудников военизированных служб — административным правом, а заключенных — уголовно-исполнительным правом. При этом составы дисциплинарных проступков закреплены в самом общем виде, не конкретизированы.

Значительные различия существуют между субъектами этих проступков. Субъектом дисциплинарного проступка может быть только гражданин — работник определенной организации. И эта ответственность наступает за нарушение трудовых, служебных обязанностей[1].

К ответственности за дисциплинарные проступки привлекает руководитель, субъект линейной власти, а к административной ответственности — представитель власти, субъект функциональной власти в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него.

§ 5. Состав административного правонарушения

Не каждое деяние, даже содержащее такие признаки административного правонарушения, как противоправность, виновность и 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 этой связи следует отличать признаки административного правонарушения как понятия, как некой теоретической конструкции от элементов и признаков состава конкретного административного правонарушения.

Под *составом административного правонарушения* следует понимать установленную правом совокупность признаков, при на-

[1] Военнослужащие могут нести дисциплинарную ответственность и за нарушение общественного порядка.

личии которых конкретное деяние — административное правонарушение. Только наличие состава административного правонарушения в том или ином деянии — единственное основание наступления административной ответственности за его совершение. Например, провоз без билета в пригородном поезде ребенка, проезд которого подлежит частичной оплате, — административное правонарушение, совершаемое лицом, сопровождавшим 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), оно 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:

1) объект;
2) объективная сторона;
3) субъект;
4) субъективная сторона.

Объект административного правонарушения — 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; в области дорожного движения; посягающие на общественный порядок и общественную безопасность и многие другие. Нарушаемые противоправным деянием указанные общественные отношения и есть объект соответствующего административного правонарушения.

Общественные отношения, выступающие как объект административного правонарушения, регулируются не только нормами административного, но в ряде случаев — конституционного, экологического, трудового, земельного, финансового и других отраслей права, но 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, а следовательно, и нет 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*. Так, например, нарушение водителями транспортных средств Правил дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ) может выражаться в разных действиях: превышении установленной скорости движения, несоблюдении требований дорожных знаков, проезде на запрещающий сигнал светофора, пересечении сплошной линии разметки и др. Последствиями таких действий могут быть: создание опасности в дорожном движении, создание помехи другим участникам движения, создание аварийной ситуации или совершение дорожно-транспортного происшествия.

Кроме противоправного деяния и наступивших вредных последствий составной частью объективной стороны правонарушения является и такой признак, как *причинно-следственная связь между этим деянием и наступившими в результате его вредными последствиями*. Установить такую причинно-следственную связь — значит выявить обстоятельства появления вредных последствий, определить, наступили ли они действительно в результате совершения противоправного деяния или по другим причинам, как данное деяние повлияло на величину этих последствий и др. Однако в установлении наличия причинно-следственной связи в составе административного правонаруше-

ния, как правило, нет нужды: наступившие вредные последствия в основном нематериальны и 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, что никаких вредных материальных последствий не наступило. Например, нарушение или невыполнение работодателем или лицом, его представляющим, обязательств по коллективному договору, соглашению (ст. 5.31 КоАП РФ) является административным правонарушением с формальным составом. Административным правонарушением с формальным составом является также превышение водителем транспортного средства установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ).

Однако кроме правонарушений с формальным составом законодательством об административных правонарушениях предусмотрено немало и правонарушений с так называемым *материальным составом,* который включает обязательное наступление вредных материальных последствий. Например, если ч. 1 и 2 ст. 20.4 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, когда это не повлекло материальных последствий (формальный состав), то ч. 3 этой же статьи — за нарушения, следствием которых стали материальные последствия 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 установления. Например, факт наезда водителем, превысившим установленную скорость дорожного движения, на пешехода, в результате чего последнему были причинены легкие телесные повреждения, сам по себе не означает наличия состава проступка, предусмотренного ст. 12.24 КоАП РФ. Дока-

зывание наличие этого состава в обязательном порядке требует установления причинно-следственной связи между противоправным деянием и наступившими материальными последствиями.

Должно быть выяснено (как правило, путем производства автотехнической экспертизы), мог ли водитель избежать наезд на пешехода, если бы не превысил установленную скорость движения. Положительный ответ на этот вопрос свидетельствует, что наезд на пешехода явился следствием нарушения Правил дорожного движения водителем, в его действиях имеется состав, предусмотренный ст. 12.24 КоАП РФ. Отрицательный ответ означает, что наезд не был следствием превышения установленной скорости движения, ибо в сложившейся ситуации он был неминуем и при движении с разрешенной скоростью из-за неправомерного поведения самого пешехода. 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 предусмотрена ст. 12.24 КоАП РФ, — ответственность за превышение установленной скорости движения по 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, злостность,систематичность.*

Например, в соответствии со ст. 3.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» предусмотрена ответственность за громкую речь, крики, пение и тому подобное в период с 22 до 6 часов утра. Естественно, что подобные деяния, совершенные в иное время, не будут содержать состава этого правонарушения. Часть первая ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает ответственность за распитие алкогольной продукции на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах. Распитие таких напитков в иных местах, например у себя дома, в гостях, не будет содержать состава этого правонарушения. Мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ) определяется, в частности, как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. В данном случае законодатель подчеркивает демонстративный характер соверше-

ния деяния — выражение явного неуважения к обществу. Действия, нарушающие общественный порядок, но не имеющие подобного характера, не будут содержать состава мелкого хулиганства.

Повторность предусмотрена многими статьями законодательных актов, устанавливающих административную ответственность, и означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному взысканию. Например, ч. 1 ст. 4 Закона Республики Татарстан «Об административной ответственности за нарушение общественного порядка и порядка управления» установлена ответственность за распитие спиртных напитков на улицах, на стадионах, в скверах и в других общественных местах, а ч. 2 этой же статьи — за те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного наказания.

Неоднократностью признается совершение более двух однородных правонарушений, а систематическим правонарушением считается такое, которое совершается в течение года несколько раз. В Кодексе Волгоградской области об административной ответственности, например, 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 (ст. 15 этого Кодекса).

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 признаками* состава административного правонарушения, т. е. необязательными признаками. В отличие от них противоправное действие или бездействие, наступившие вредные последствия и причинно-следственная связь между деянием и наступившими в результате его вредными последствиями являются *обязательными признаками* состава административного правонарушения.

Субъектом административного правонарушения являются физические и юридические лица. При этом, как уже отмеча-

лось, 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.

В законодательстве различаются также *общие субъекты* — любые вменяемые лица, достигшие 16 лет, *специальные субъекты* — должностные лица, водители, несовершеннолетние и др., а также *особые субъекты* — военнослужащие 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 этого Кодекса военнослужащие (особые субъекты) либо не несут административной ответственности на общих основаниях, либо к ним не могут применяться некоторые виды административных наказаний.

Субъективная сторона административного правонарушения — это психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Обязательный признак субъективной стороны — вина субъекта административного правонарушения. Вина бывает в двух формах: *в форме умысла* и *в форме неосторожности*. Виновность деяния свидетельствует, что оно совершено либо умышленно, либо по неосторожности.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало про-

тивоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. В первом случае умысел является прямым — лицо желало наступления вредных последствий. Во втором и третьем случаях умысел — косвенный, так как лицо прямо не желало наступления вредных последствий, но сознательно допускало их наступление либо относилось к этим последствиям безразлично.

Умышленным правонарушением, совершенным с прямым умыслом, считается, например, проезд водителя на запрещающий сигнал светофора, когда он видел этот сигнал, но очень торопился и не стал останавливать транспортное средство. Примером умышленного правонарушения, совершенного с косвенным умыслом, может служить 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 подобных вредных последствий не желал.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. В первом случае неосторожность проявляется в форме легкомыслия (самонадеянности), так как лицо предвидело возможность наступления вредных последствий, но самонадеянно рассчитывало их предотвратить; во втором — 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, является типичным примером неосторожного правонарушения, совершенного по легкомыслию (самонадеянности). Если же, отвлекшись от дороги,- водитель проехал на красный свет (хотя не предвидел возможности такой ситуации, ибо не знал участка дороги, не знал, что там установлен светофор), то он совершил неосторожное право-

нарушение в форме небрежности. Водитель должен был и мог предвидеть вредные последствия своей невнимательности и не имел права притуплять внимание.

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 или 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 дорожно-транспортных происшествий известны случаи, когда у водителей, ранее не подозревавших о своем заболевании, перед перекрестком внезапно происходил инфаркт, появлялись судороги ног, они теряли сознание и др., и водители не были способны управлять транспортным средством.

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 КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В статьях КоАП РФ и в законах 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 (ст. 12.16 КоАП РФ).

В ряде случаев, хотя форма вины не установлена законодателем прямо, она косвенно ясна из самого характера деяния. Например, ч. 3 ст. 11.17 КоАП РФ предусматривает ответственность за курение в вагонах (в том числе в тамбурах) пригородного поезда. Понятно, что такое действие может быть совершено только умышленно. Однако иногда формулировка состава административного правонарушения прямо говорит, что оно может быть совершено только в форме умысла или только в форме неосторожности. Например, ст. 19.2 КоАП РФ предус-

матривает ответственность лишь за *умышленное* повреждение или срыв печати (пломбы), а согласно ст. 7.26 этого Кодекса установлена санкция за утрату материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации в результате их *небрежного* хранения пользователем. Очевидно, что такое правонарушение может быть только неосторожным, совершенным в форме небрежности.

Отдельные составы административного правонарушения предусматривают и такие факультативные признаки субъективной стороны состава, как *мотив* и *цель*. Например, ст. 20.3 КоАП РФ устанавливает ответственность за демонстрацию фашистской атрибутики или символики в целях пропаганды такой атрибутики или символики. Отсутствие указанной цели исключает возможность квалификации деяния в качестве административного правонарушения, предусмотренного данной статьей. И наоборот, ст. 6.8 КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконное приобретение либо хранение без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов. Если деяние совершено именно с этой целью, возможность его квалификации по данной статьей исключается.

Еще раз подчеркнем, что только при наличии всех предусмотренных законом признаков состава административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть привлечено к административной ответственности.

Глава 21

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—3.11 КоАП РФ и порядок назначения которых также определяется соответствующими нормами Кодекса.

А такие, например, меры административного принуждения, как приостановление органами, осуществляющими государственный пожарный надзор, работы пожароопасного производственного участка; запрещение органами государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ транспортировки пищевых продуктов в случаях нарушений санитарных правил; отзыв лицензии и ряд иных принудительных действий, предусмотренных федеральными административными правовыми актами и применяемых в административном порядке, не относятся к административным наказаниям. Порядок их применения 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, возлагает дополнительные обязанности), а. также создает состояние наказанности, которое прекращается, если лицо в течение года не совершило нового административного правонарушения. К тому же административное наказание всегда выражает данную государством официально и гласно отрицательную оценку совершенного правонарушения.

Кара — не самоцель административного наказания. Оно 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 и в ранее действовавшем КоАП РСФСР, в научной и учебной литературе именовались административными взысканиями. Новое название мер административной ответственности, во-первых, лучше 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 своей 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 КоАП РФ, 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 определена 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 восемь видов административных наказаний. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

\\ 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;

6) административный арест;

7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

8) дисквалификация.

В отношении физических лиц могут применяться все эти виды административных наказаний; в отношении юридических лиц — только такие административные наказания, как предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

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 или лица без гражданства, дисквалификации устанавливаются только КоАП РФ. 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 порядок их назначения.

Среди административных наказаний по содержанию карательного воздействия можно выделить: морально-правовое (предупреждение); имущественные (административный штраф, возмездное изъятие предмета, конфискация предмета); ограничивающие личные свободы физических лиц (административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации); организационные (лишение специального права, предоставленного физическому лицу, дисквалификация).

Отметим, что назначение шести из восьми предусмотренных КоАП РФ видов наказаний находится в 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 или лица без гражданства; дисквалификация. Эти наказания назначаются судьями по всем составам правонарушений, за совершение которых они предусмотрены. В административном порядке КоАП РФ разрешает применять только предупреждение, штраф и в отдельных случаях — административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или 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 и дисквалификация 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 или лица без гражданства может 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 административно-пресекательной меры 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 выносится постановление о назначении административного наказания.

Предупреждение как мера административного наказания всегда назначается путем вынесения соответствующего письменного постановления и вручения или направления копии постановления лицу, привлеченному к административной ответственности, или его законному представителю.

Предупреждение — самая легкая по карательному воздействию мера административного наказания. В этой связи ряд авторов рассматривают предупреждение как наказание скорее морального, чем юридического характера. Думается, это не совсем верно. Предупреждение влечет за собой те же юридические последствия, что и все другие административные наказания. Применение этой меры, как и других административных наказаний, влечет для нарушителя неблагоприятные правовые последствия. Субъект ответственности в течение года считается лицом, привлекавшимся к административной ответственности. А это может повлиять на вид и размер наказания, назначаемого за повторное административное правонарушение, 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 относится к наказаниям 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 достаточно эффективен, наиболее распространен и может применяться только в качестве основного административного наказания. Штраф предусматривается практически всеми статьями Особенной части КоАП РФ и соответствующими статьями законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Административный штраф может выражаться в величине, кратной:

1) минимальному размеру оплаты труда (без учета районных коэффициентов), установленному федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

3) сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме неуплаченного административного штрафа.

Размер административного штрафа не может быть менее 1/10 МРОТ.

Размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать 25 МРОТ, на должностных лиц — 50 МРОТ, на юридических лиц— 1000 МРОТ.

Однако административный штраф за нарушение должностными лицами и юридическими лицами законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, антимонопольного, таможенного, валютного законодательства РФ, а также законодательства РФ о естественных монополиях, о рекламе, об охране окружающей природной среды, о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции и спиртосодержащей продукции, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма может быть установлен с превышением указанных размеров. В этих случаях административный штраф

не может превышать для должностных лиц 200 МРОТ, а для юридических лиц — 5000 МРОТ.

Говоря о величине административного штрафа, кратной минимальному размеру оплаты труда, следует обратить внимание на то обстоятельство, что в соответствии с Федеральным законом «О минимальном размере оплаты труда» минимальный размер оплаты труда, из которого рассчитывается величина административного штрафа, в настоящее время принимается за 100 рублей.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов, не может превышать трехкратного размера стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством РФ. Бюджетным кодексом РФ штрафы рассматриваются как виды неналоговых доходов бюджетов. Согласно БК РФ (ст. 46) штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено самим БК РФ и иными законодательными актами РФ. С учетом данного положения реально суммы административных штрафов в основном зачисляются в местные бюджеты, однако применяются и другие схемы.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения. 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 к основному, которое может назначаться или не назначаться.

В соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции РФ «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». Под лишением имущества в данном случае понимается принудительное прекращение права собственности. Возмездное изъятие является одним из оснований такого прекращения права собственности. Поэтому в соответствии с требованиями данной конституционной нормы ст. 3.6 КоАП РФ установлено, что возмездное изъятие может быть назначено только судьей.

При этом, согласно ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, 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 этой связи 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, со-

ставляющих коренные малочисленные народы и этнические общности, исконная среда обитания которых связана с животным миром и основными видами деятельности которых являются охота или рыболовство.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения — принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей.

В отличие от уголовного законодательства, предусматривающего наказание в виде конфискации всего или части имущества лица, совершившего преступление, в КоАП РФ в качестве наказания применяется конфискация строго определенных вещей — орудий совершения или предметов административного правонарушения. Однако КоАП РФ значительно расширил применение данного административного наказания по сравнению с ранее действовавшим КоАП РСФСР. Конфискация орудий совершения и предметов административного правонарушения предусмотрена более чем в 50 статьях Особенной части КоАП РФ в качестве дополнительного вида административного наказания.

Резко 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.

С учетом конституционного положения о невозможности лишения имущества иначе как по решению суда конфискация

орудия совершения или предмета административного правонарушения, как и возмездное изъятие, назначается только судьей.

Подчеркнем, что в ст. 3.7 КоАП РФ не содержится положения, согласно которому конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности правонарушителя. Решение законодателя в данном случае основывается на правовой позиции Конституционного Суда РФ, который в связи с проверкой норм таможенного законодательства пришел к выводу, что конфискация как мера административной ответственности применяется независимо от того, кем является лицо, незаконно перемещающее товары и транспортные средства, — собственником товаров и транспортных средств, покупателем, владельцем либо выступает в ином качестве, достаточном в соответствии с законодательством для совершения с ними действий от своего имени, а также независимо от того, установлено лицо, совершившее таможенное правонарушение, или нет[1]. Соответственно КоАП РФ допускает конфискацию орудий и предметов административного правонарушения как у их собственников, так и у других лиц, владеющих данными предметами.

Нельзя считать конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения, которые: 1) подлежат в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику; 2) изъяты из оборота либо находятся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежат обращению в собственность государства или уничтожению.

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу. 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

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г.

гражданин. В Особенной части КоАП РФ предусмотрено лишение права охоты; права на управление транспортным средством, самоходной машиной иди другими видами техники; права на управление воздушным судном; права на управление судном на морском, внутреннем водном транспорте, маломерным судном; права на управление автомототранспортными средствами.

Следует отметить, что в ст. 32.5 и 32.6 КоАП РФ упоминается лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. Однако в статьях Особенной части Кодекса 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 охоты и права управления 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.

Подчеркнем, что лишение специального права.устанавливается лишь за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. Так, например, лишение права управления автомототранспортными средствами может быть назначено (причем только как наказание, альтернативное административному штрафу) за самые опасные нарушения Правил дорожного движения. К ним относятся: 1) управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, или передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения; 2) превышение установленной

скорости движения транспортного средства на величину более 60 километров в час; 3) пересечение железнодорожного пути вне железнодорожного переезда, выезд на железнодорожный переезд при закрытом или закрывающемся шлагбауме либо при запрещающем сигнале светофора или дежурного по переезду, остановка или стоянка на железнодорожном переезде; 4) выезд на сторону проезжей части дороги, предназначенную для встречного движения, в случаях, если это запрещено Правилами дорожного движения; 5) непредоставление преимущества в движении транспортному средству, имеющему нанесенные на наружные поверхности специальные цветографические схемы, надписи и обозначения, с одновременно включенными проблесковым маячком синего цвета и специальным звуковым сигналом; 6) нарушение правил перевозки опасных, крупногабаритных или тяжеловесных грузов; 7) нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего; 8) невыполнение законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Кроме того, лишение права управления транспортными средствами предусмотрено в качестве альтернативного наказания административному штрафу или административному аресту за оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет. Так, в соответствии со ст. 8.37 КоАП РФ нарушение правил охоты влечет в качестве возможного альтернативного наказания лишение права охоты на срок до двух лет. Установленные же в настоящее время статьями Особенной части КоАП РФ сроки лишения права управления транспортными средствами находятся в пределах от одного месяца до одного года.

Лишение специального права назначается только судьей. Это новое положение законодательства об административных правонарушениях (до вступления в силу КоАП РФ лишение специального права, предоставленного физическому лицу, осуществлялось во внесудебном порядке).

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 охоты.

Статьей 3.8 КоАП РФ установлено также, что лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев: 1) управления транспортным средством в состоянии опьянения; 2) уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения; 3) оставления указанным лицом в нарушение существующих правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. Это один из наиболее строгих видов административных наказаний, который назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений.

В настоящее время КоАП РФ устанавливает возможность назначения административного ареста за совершение 10 видов административных правонарушений. К таким проступкам относятся грубые нарушения общественного порядка, злостные посягательства на общественную безопасность, на порядок управления и т. д. В частности, это оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся (ч. 2 ст. 12.27); неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3); мелкое хулиганство (ст. 20.1); организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ (ч. 3 ст. 20.2); демонстрация фашистской атрибутики или символики (ст. 20.3); нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5) и др.

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. Если административному аресту предшествовало административное задержание[1] 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 утвержденным Правительством РФ Положением о порядке отбывания административного ареста.

Административный арест назначается судьей.

В статьях Особенной части КоАП РФ, как и в действовавшем ранее КоАП РСФСР, наряду с административным арестом всегда предусмотрена альтернативная мера наказания, как правило, административный штраф в повышенном размере. В этой связи судьи назначают арест, если считают, что применение иных предусмотренных в соответствующей статье мер наказания было бы в данном случае недостаточным карательным воздействием на виновных.

Административный арест не может применяться к четырем категориям лиц: беременным женщинам; женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет; лицам, не достигшим 18 лет (несовершеннолетним); инвалидам I и II групп.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Это наказание применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Граждане РФ не могут быть ли-

[1] Административное задержание рассматривается в гл. 27.

шены гражданства РФ, выданы другому государству, выдворены за пределы России. В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Статья 3.10 КоАП РФ, устанавливающая возможность административного выдворения за пределы Российской Федерации, является статьей федерального закона, в соответствии с ней только иностранные граждане и лица без гражданства могут быть подвергнуты такому административному наказанию, как выдворение за пределы Российской Федерации.

Подобное наказание предусмотрено КоАП РФ за нарушение режима Государственной границы РФ (ч. 2 ст. 18.1); нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ч. 2 ст. 18.4); нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации (ст. 18.8); нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы (ч. 2 ст. 18.10); нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11). Во всех статьях КоАП РФ, содержащих такое наказание, как административное выдворение за пределы Российской Федерации, оно закрепляется в качестве возможного дополнительного наказания наряду с основным наказанием — административным штрафом.

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.

Очевидно, что судья (должностное лицо пограничной службы), рассматривая дело о соответствующем административном правонарушении, вправе ограничиться применением к виновному иностранному гражданину или лицу без гражданства только штрафа и не назначать дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание административного выдворения за пределы России достаточно специфично. Оно 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 как меру административного наказания не следует смешивать с мерой административного пресечения, применяемой уполномоченными должностными лицами пограничных органов и пограничных войск, которая связана 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.

Дисквалификация — новый вид административного наказания, которого не было в ранее действовавшем КоАП РСФСР. Ее 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 (ст. 47 УК РФ). 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, согласно КоАП РФ:

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.

Дисквалификация устанавливается и применяется только в качестве основного наказания за совершение следующих административных правонарушений:

1) нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27);

2) фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12);

3) неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13);

4) ненадлежащее управление юридическим лицом (ст. 14.21);

5) заключение лицом, выполняющим управленческие функции в организации, сделок или совершение им иных действий, выходящих за пределы его полномочий (ст. 14.22);

6) предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.25).

Административное наказание в виде дисквалификации назначается только судьей.

§ 3. Назначение 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. Необходимо также учитывать, что назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

Усмотрение судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, ограничено: 1) выбором одного из альтернативных основных наказаний, предусмотренных санкцией статьи; 2) применением или неприменением дополнительного наказания, предусмот-

ренного санкцией статьи; 3) индивидуализацией наказания в пределах его минимальных и максимальных размеров.

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 на данное лицо 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 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;

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.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

Большинство указанных обстоятельств могут быть учтены только в отношении физического лица. К юридическим лицам

применимы лишь предотвращение вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда.

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 срок, предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

вовлечение несовершеннолетнего в'совершение административного правонарушения;

совершение административного правонарушения группой лиц;

совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

совершение административного правонарушения в состоянии опьянения. Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения могут не признать это обстоятельство отягчающим.

Данные отягчающие обстоятельства, перечисленные в КоАП РФ, 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.

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.

Важный принцип административной ответственности, базирующийся на принципе, присущем юридической ответственности в целом, — недопустимость удвоения административной от-

ветственности. Согласно 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.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

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.

Множественность административных правонарушений имеет две формы: совокупность и повторность. Под *совокупностью* понимается совершение одним лицом нескольких правонарушений до привлечения к ответственности. При совершении лицом двух и более административных правонарушений наказание назначается за каждое из них. Таким образом, в отличие от уголовного административное законодательство не предусматривает возможности сложения наказаний. Исключение составляют случаи, когда лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом. При этом, согласно ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, наказание назначается в пределах только одной санкции.

В ранее действовавшем КоАП РСФСР содержалась специальная оговорка о том, что в подобной ситуации к основному наказанию может быть присоединено одно из дополнительных взысканий, предусмотренных статьями об ответственности за

любое из совершенных правонарушений. Сейчас такая возможность отсутствует.

Иную роль при назначении административного наказания играет повторность. Под *повторностью* понимается совершение нового административного правонарушения после привлечения лица к ответственности за предыдущее. При назначении административного наказания повторность может служить отягчающим обстоятельством или квалифицирующим признаком.

Примером второго случая является приведенная выше норма, в соответствии с которой нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет его дисквалификацию (ч. 2 ст. 5.27). В случае первого подобного нарушения в соответствии с ч. 1 этой же статьи максимально возможное наказание составляет штраф в размере 50 МРОТ. Таким образом, за совершение правонарушения лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичный проступок, предусмотрена повышенная административная ответственность.

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, а за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства РФ, законодательства РФ об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе — по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

Говоря о сроках давности привлечения к административной ответственности, следует иметь в виду, что здесь под месяцем и годом понимается соответственно календарный месяц и календарный год. Началом давностного. срока является день, в который было совершено административное правонарушение. Давностный срок истекает в 24 часа последних суток установленного срока.

При длящемся административном правонарушении указанные сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. Примерами подобных длящихся правонарушений 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 длящемся административном правонарушении — одного года со дня его обнаружения. Применение дисквалификации по истечении более длительного времени, видимо, малоэффективно.

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. В данном случае день принятия решения — это дата вынесения прокурором, следователем или дознавателем в соответствии со ст. 148 УПК РФ постановления об отказе в возбуждении уголовного дела или день вынесения следователем в соответствии со ст. 213 УПК РФ постановлении о прекращении уголовного дела, уголовного преследования.

Согласно ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право обратиться с ходатайством о рассмотрении дела по месту его жительства. В случае удовлетворения этого ходатайства срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства

лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

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. Это своеобразный испытательный срок, который позволяет определить, достигнуты ли цели 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.

Административное правонарушение может быть связано с причинением потерпевшему физического, имущественного или морального вреда. В КоАП РФ наряду с термином «вред» используется в качестве его синонима понятие «ущерб», в частности в ст. 4.7.

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. Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства. По делу об административном правонарушении, рассматриваемому иными уполномоченными органом или должностным лицом, спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7 КоАП РФ).

Действовавший ранее КоАП РСФСР допускал, что вопрос о возмещении имущественного ущерба помимо суда в некоторых случаях мог решаться административной комиссией, комиссией по делам несовершеннолетних, некоторыми другими органами, уполномоченными рассматривать дела об административных

правонарушениях. Теперь же этот вопрос отнесен исключительно к компетенции суда.

В ст. 4.7 КоАП РФ не говорится о возможности одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении морального вреда. Наоборот, однозначно определено, что споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства.

Глава 22

Дисциплинарно-правовое принуждение и материальная ответственность по административному праву

§ 1. Понятие и признаки дисциплинарно-правового принуждения

К сожалению, немало случаев, когда дисциплинарное принуждение не основано на законе, а является произволом начальника (руководителя). Дисциплинарно-правовое принуждение — часть дисциплинарного принуждения. И дальше речь пойдет только о нем.

Дисциплинарно-правовое принуждение — один из видов правового, и ему присущи все общие признаки этого метода осуществления исполнительной власти. В то же время оно обладает рядом особенностей, совокупность которых определяет его качественное своеобразие как самостоятельной разновидности принудительной деятельности.

1. Меры дисциплинарно-правового принуждения применяются чаще всего в связи с дисциплинарными проступками, но могут быть использованы и для борьбы с другими нарушениями и даже аморальными деяниями.

2. Дисциплинарно-правовое принуждение, будучи внесудебным, — разновидность исполнительно-распорядительной деятельности. Когда речь идет об органах исполнительной власти, это очевидно. Но и прокурор, объявляющий выговор подчиненному работнику, осуществляет не прокурорский надзор.

3. Дисциплинарно-правовое принуждение осуществляют все работодатели, а значит, и органы негосударственных (муници-

пальных и частных) организаций в отношении работающих в них граждан. Таким правом, в частности, наделены коллегии адвокатов, профсоюзные комитеты, руководители коммерческих организаций. Они делают это на основе норм трудового права, в соответствии с теми полномочиями, которые закон предоставил работодателям. Можно утверждать, что государство делегировало администрациям муниципальных и частных организаций право применять к работникам этих организаций меры дисциплинарного принуждения.

4. Дисциплинарно-правовое принуждение может осуществляться только в отношении членов устойчивых коллективов, субъектов постоянных организационных связей (рабочих, служащих, военнослужащих, студентов, заключенных и т.д.).

5. Названный выше признак обусловливает содержание дисциплинарного воздействия, для которого характерно широкое использование морально-правовых мер воздействия (например, выговоров).

6. Дисциплинарно-правовое принуждение осуществляется субъектами дисциплинарной власти. Обычно ее имеют субъекты линейной власти, руководители коллективов. Исключения из этого правила установлены нормами, предоставившими дисциплинарную власть в отношении военнослужащих начальнику и коменданту гарнизона, а также некоторыми другими актами, действующими на транспорте.

Как правило, к конкретному правонарушителю меру дисциплинарного воздействия может применить непосредственный или вышестоящий руководитель. А в целом носителями дисциплинарной власти являются очень многие субъекты, право осуществлять дисциплинарное принуждение предоставлено большому кругу должностных лиц.

. 7. Дисциплинарное принуждение регламентировано несколькими отраслями права: трудовым, административным, уголовно-исполнительным. В основном оно регулируется законодательными актами, но в ряде случаев правительственными постановлениями и даже ведомственными актами.

8. Меры дисциплинарного воздействия применяются только к конкретным лицам. Дисциплинарное принуждение не только персонифицировано, но и индивидуализировано. В его рамках существует множество санкций и процедур, рассчитанных толь-

ко на определенную группу лиц. Так, можно выделить особые санкции, применяемые к солдатам и матросам, офицерам и генералам, студентам и аспирантам.

Таким образом, *дисциплинарно-правовое принуждение* — это применение на основе юридических норм в процессе исполнительно-распорядительной деятельности субъектами дисциплинарной (линейной) власти принудительных мер к подчиненным в связи с совершением дисциплинарных (а в установленных специальными нормами случаях и иных) правонарушений.

Дисциплинарно-правовое принуждение делится на виды в зависимости от того, какой отраслью права оно регулируется.

Дисциплинарное принуждение в отношении определенной категории субъектов регламентируется той отраслью права, которая целиком или в основном регулирует отношения администрации коллектива с ее членами. Так, применительно к рабочим и служащим действует трудовое право, применительно к заключенным — уголовно-исполнительное.

Административное право закрепляет применение мер дисциплинарного воздействия в отношении трех групп субъектов — членов административных коллективов:

1) милитаризованных служащих (военнослужащих, военизированных служащих, аттестованных работников милиции);

2) обучающихся (учащихся, студентов, аспирантов);

3) лиц, свобода которых временно ограничена на основе норм административного права (помещенных в специальные приемники системы МВД).

Нормативной основой дисциплинарного принуждения в отношении военнослужащих и аттестованных работников органов внутренних дел являются Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ, Положение о службе в органах внутренних дел и др. Применение дисциплинарных санкций к студентам и аспирантам регламентировано в самом общем виде п. 9 ст. 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

По способу воздействия, непосредственной цели применения среди мер дисциплинарного принуждения можно различать взыскания, восстановительные и иные меры. Когда используются первые, наступает дисциплинарная ответственность; применение восстановительной меры — взыскания ущерба — есть не что иное, как материальная ответственность.

К иным следует отнести все меры дисциплинарного воздействия, которые законодатель не включил в число дисциплинарных взысканий и которые не связаны с возмещением ущерба. Например, отстранение от работы, применение оружия командиром в случае открытого неповиновения в боевой обстановке, помещение виновных, находящихся в нетрезвом состоянии, на гауптвахту или в камеру временно задержанных сроком на одни сутки, перенос, сокращение отпуска военнослужащего, задержка представления к очередному званию. К другим мерам дисциплинарного воздействия относится также широко практикующийся в вузах недопуск студента к сдаче экзамена.

§ 2. Дисциплинарная ответственность по административному праву

Дисциплинарная ответственность — это наложение дисциплинарных взысканий на основе правовых норм субъектами дисциплинарной власти на подчиненных им членов устойчивых коллективов за дисциплинарные проступки и иные правонарушения.

Дисциплинарная ответственность — разновидность юридической ответственности. В то же время дисциплинарная ответственность по административному праву является составной частью дисциплинарного принуждения. Ее важнейшие отличительные особенности:

1) применяется, как правило, за дисциплинарные проступки, но может наступить и за совершение иных правонарушений (например, на основании ст. 2.5 КоАП РФ);

2) состоит в применении карательных санкций — дисциплинарных взысканий;

3) право на ее применение принадлежит субъектам линейной власти; она, как правило, реализуется в рамках линейной власти, в отношении линейно подчиненных руководителю членов коллектива;

4) основания и порядок наступления дисциплинарной ответственности регулируются различными отраслями права. Но наибольшее число лиц несут дисциплинарную ответственность по трудовому и административному праву.

Дисциплинарная ответственность по административному праву регулируется дисциплинарными уставами Вооруженных

Сил РФ, таможенной службы и рядом других административно-правовых актов.

На основе административно-правовых норм к дисциплинарной ответственности могут привлекаться десятки миллионов лиц — членов административных коллективов. Это милитаризованные служащие, обучающиеся и лица, свобода которых ограничена в административном порядке.

Как правило, рассматриваемая ответственность наступает за дисциплинарный проступок. Это вредное, антиобщественное, виновное деяние, совершенное членом устойчивого коллектива и состоящее в нарушении обязанностей, связанных с пребыванием лица в данном коллективе. За совершение дисциплинарного проступка на виновного может быть наложено дисциплинарное взыскание.

Их виды устанавливаются нормативными актами. Цель их использования — общая и частная превенция правонарушений — достигается как их содержанием, так и процедурой их применения. Дисциплинарные взыскания ухудшают правовое положение наказанного, на определенное время создают для него состояние наказанности.

Поскольку дисциплинарные взыскания осуществляются в рамках устойчивых коллективов, среди них много морально-правовых санкций (замечание, выговор), санкций, изменяющих, прекращающих связи лица с коллективом (понижение в должности, увольнение, исключение). И действуют они, как правило, лишь пока гражданин находится в коллективе (служит).

Набор дисциплинарных санкций различен для разных категорий субъектов постоянных организационных связей. Так, для студентов, аспирантов, слушателей подготовительных отделений вузов — это замечание, выговор, строгий выговор, исключение. А для лиц рядового и младшего начальствующего состава МВД — это замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, лишение поощрительного нагрудного знака, снижение в специальном звании на одну ступень, увольнение из органов внутренних дел.

Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ закрепил перечень взысканий, которые могут налагаться на солдат и матросов: выговор, строгий выговор, лишение нагрудного знака отличника. Солдаты и матросы, проходящие военную службу по

контракту, кроме того, могут быть досрочно уволены в запас. А к лицам, проходящим службу по призыву, могут применяться и такие взыскания, как назначение до пяти нарядов вне очереди, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег.

Общей особенностью наложения дисциплинарных взысканий на военнослужащих и служащих правоохранительных органов является то, что они могут быть наложены начальниками (командирами) разных уровней. А разные командиры обладают не одинаковым объемом дисциплинарной власти.

§ 3. Дисциплинарное производство по административному праву

Дисциплинарное производство — это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов линейной власти по применению дисциплинарных взысканий. Можно сказать и так: дисциплинарное производство — это урегулированная правом деятельность уполномоченных субъектов, направленная на привлечение виновных к дисциплинарной ответственности.

Нормы о дисциплинарном производстве — это процессуальный механизм, использование которого позволяет применять материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности. Это — составная часть административно-юрисдикционного, а значит, и юридического процесса. Поэтому общие положения о процессуальной форме, стадиях процессуальной деятельности и иные действуют и здесь, но имеют большую специфику.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности милитаризованных служащих, обучающихся урегулирован административно-процессуальными нормами. В Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил РФ дисциплинарному производству посвящено около 30 статей. Среди действующих правовых актов вряд ли можно найти еще один, который бы столь детально регулировал процедуру наложения и исполнения дисциплинарных взысканий.

В дисциплинарном производстве можно различить четыре стадии:

служебное разбирательство (расследование);

рассмотрение дисциплинарного дела;

пересмотр дела;

исполнение наложенного взыскания.

На первой стадии выявляется, был ли совершен дисциплинарный проступок, виновно ли лицо, совершившее такие действия. На второй стадии на основе собранной информации руководитель издает приказ о наложении взыскания на виновного. Последний может приказ обжаловать, в случае подачи жалобы дело пересматривается. А наложенные и неотмеченные взыскания должны быть исполнены.

Служебное разбирательство проводится либо самим командиром (начальником, руководителем), либо лицом, им уполномоченным. Это делается при наличии повода — поступлении информации о неправомерных действиях члена коллектива, обнаружении проступка самим руководителем. В ходе разбирательства устанавливается, было ли совершено правонарушение, при каких обстоятельствах, с какой целью проступок был совершен, каковы его последствия, степень вины его участников.

Действующее законодательство почти ничего не говорит о том, какие действия вправе совершать те, кто расследует факт совершения дисциплинарного проступка, должны ли при этом составляться какие-либо документы. Очевидно, что в ходе разбирательства могут производиться опросы, ревизии, проверки документов, замеры и т. д.

Во всех случаях у члена коллектива должны быть взяты объяснения. Отказ дать объяснения производства не прекращает. Но право дать объяснение, быть выслушанным — важный элемент права на защиту от необоснованного привлечения к ответственности.

Если служебное разбирательство проводилось не субъектом дисциплинарной власти, то, как правило, его результаты оформляются справкой, рапортом, устным докладом руководителю. Ему же могут поступить материалы дела об административном правонарушении.

Рассмотрев материалы дела, субъект дисциплинарной власти вправе:

а) вообще не реагировать на деяние, признав это нецелесообразным или признав лицо невиновным;

б) ограничиться напоминанием о необходимости выполнять обязанности, предупреждением, строгим указанием и иными средствами воздействия, которые не являются взысканиями;

в) направить материал на рассмотрение общественных организаций (суда чести, студенческого совета и т.д.);

г) наложить на виновного дисциплинарное взыскание;

д) если руководитель, командир считает предоставленную ему дисциплинарную власть недостаточной, он может направить материалы вышестоящему руководителю для решения вопроса об ответственности (например, декан — ректору);

е) при наличии в действиях виновного признаков преступления направить материал в орган, который вправе возбудить уголовное дело.

Правовыми актами установлены *сроки давности* привлечения к дисциплинарной ответственности. Военнослужащие, лица рядового, начальствующего состава МВД по общему правилу могут привлекаться к ответственности до истечения 10 суток с того дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном проступке, а студенты, аспиранты — не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка (не считая времени болезни или нахождения виновного в отпуске, на каникулах), но не позднее шести месяцев со дня его совершения.

Если давностный срок истек, а дисциплинарное взыскание не наложено, дисциплинарное производство, на каком бы этапе оно ни находилось, должно быть прекращено.

По общему правилу дисциплинарное взыскание налагается путем издания письменного приказа. А на военнослужащих, сотрудников милиции самые легкие взыскания (замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд на работу) могут налагаться устно.

Поскольку законодательство не устанавливает требований к форме приказов о наложении взысканий, на практике используются такие варианты:

а) издается специальный приказ о наложении взыскания на одного человека;

б) одним специальным приказом привлекаются к ответственности несколько человек;

в) в приказе, подводящем итоги деятельности, проверки, содержится много пунктов, а один или несколько из них содержат решения о наложении взысканий;

г) взыскание налагается решением коллегии (коллегиального органа).

Приказ должен быть доведен до сведения виновного под расписку. В войсковых формированиях практикуется объявление приказов перед строем, на совещаниях.

Приказ о наложении взыскания — одна из разновидностей административных актов. Он вступает в силу немедленно.

Как всякий административный акт приказ может быть пересмотрен. Основанием для такой факультативной стадии, как *стадия пересмотра,* могут быть: жалоба наказанного, протест прокурора, усмотрение вышестоящего руководителя (командира), усмотрение должностного лица, подписавшего приказ.

Изменить, отменить приказ могут его автор, вышестоящий руководитель и суд.

В дисциплинарных уставах и иных подобных актах обычно не говорится-о праве члена устойчивого коллектива обратиться с жалобой в суд. Но такое право они, как и все граждане, имеют в соответствии со ст. 46 Конституции РФ и Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Кстати, в ст. 4 этого Закона прямо сказано о возможности военнослужащего обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих его права и свободы.

Рассмотрев жалобу, вышестоящий начальник, суд может признать ее необоснованной и оставить приказ в силе. Если жалоба будет признана обоснованной, приказ отменяется полностью или частично. Довольно широкое применение получила такая практика: вышестоящий начальник поручает руководителю, издавшему приказ, пересмотреть свое решение.

Порядок исполнения приказа во многом зависит от избранных дисциплинарных взысканий. Многие из них имеют только морально-правовое содержание (выговор и т. д.) и их исполнение состоит в доведении их до сведения, оглашении. Если начальник избрал взыскание организационного характера — понижение в должности, увольнение (исключение) и т. п., — его нужно выполнить реально.

В отношении военнослужащих, сотрудников милиции взыскания должны быть исполнены не позднее месячного срока со дня издания приказа. По истечении месячного срока давности дисциплинарное взыскание не может быть приведено в исполнение, но оно подлежит учету. Взыскания, налагаемые на военнослужащих и служащих правоохранительных органов, заносятся в их служебные карточки.

После издания приказа о привлечении к дисциплинарной ответственности для виновного возникает особое правовое со-

стояние — состояние наказанности. Во-первых, в течение срока действия взыскания меры поощрения, как правило, не применяются. Во-вторых, в это время может быть применено такое поощрение, как досрочное снятие ранее наложенного взыскания. В-третьих, совершение нового проступка в течение срока действия взыскания считается повторным (систематическим!) нарушением дисциплины и влечет применение более суровых санкций. В-четвертых, наличие дисциплинарного взыскания не позволяет положительно решить вопрос о представлении к очередному званию.

Как и члены трудовых коллективов, члены административных коллективов (военнослужащие, сотрудники милиции, студенты и др.) считаются не привлекавшимися к дисциплинарной ответственности по истечении годичного срока давности. Иными словами, если в течение года член коллектива не совершил нового дисциплинарного проступка, дисциплинарное взыскание автоматически теряет юридическую силу и состояние наказанности прекращается.

По общему правилу годичный срок давности исчисляется со дня наложения взыскания, т. е. с даты издания приказа. Устные взыскания, налагаемые на сотрудников органов внутренних дел, считаются снятыми по истечении одного месяца. Совершение нового проступка прерывает течение неоконченного срока давности погашения взыскания. Со дня издания нового приказа начинается срок погашения обоих взысканий.

§ 4. Материальная ответственность по административному праву

Административная и дисциплинарная ответственность состоит в применении взысканий, т. е. карательных санкций, в целях общей и частной превенции правонарушений. Материальная ответственность — это применение восстановительных санкций для того, чтобы возместить причиненный имущественный ущерб. Поэтому она наступает, если государству действительно причинен ущерб:

прямой, реальный;

при исполнении служебных обязанностей;

противоправным деянием;

виновно;

если между противоправным деянием и наступившим ущербом имеется причинная связь.

Административным правом регламентируется только материальная ответственность военнослужащих. Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих».

Материальная ответственность реализуется в рамках коллектива, соответствующие полномочия — часть дисциплинарной власти линейного руководителя, ущерб взыскивается с члена устойчивого коллектива.

От дисциплинарной этот вид ответственности отличает то, что размер применяемых санкций зависит в основном не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий вреда; что виновный может добровольно возместить причиненный вред полностью или частично; что санкция не может быть заменена мерами общественного воздействия. Сам же вред носит имущественный характер.

Карательные и правовосстановительные санкции дополняют друг друга, могут применяться одновременно к одному лицу. Возмещение ущерба военнослужащими и призванными на сборы военнообязанными производится независимо от привлечения их к административной или дисциплинарной ответственности за действие (бездействие), которым причинен ущерб государству.

Взыскание ущерба с военнослужащих является разновидностью дисциплинарного принуждения. Административным правом регулируются не только основания, но и порядок привлечения названных выше лиц к материальной ответственности. Он отличается от порядка взыскания ущерба с рабочих и служащих, закрепленного трудовым правом. На основании Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» имущественный ущерб может быть взыскан с любых военнослужащих, в том числе призванных на сборы военнообязанных.

Раздел VI

Административно-процессуальное право. Производство по делам об административных правонарушениях

Глава 23

Административный процесс и административно-процессуальное право

§ 1. Понятие и виды юридического процесса

Если исходить из общего понятия процесса как последовательной смены состояний, каких-либо явлений, хода развития чего-либо, то можно выделить его типы: химические, биологические, социальные и т. д. Среди социальных существуют такие родовые общности, как производственные, творческие, юридические и другие процессы. Различают также управление, организованные и стихийные (миграционные, рыночные) процессы.

Можно отметить следующие признаки юридической процессуальной деятельности:

это сознательная, целенаправленная деятельность;

она состоит в реализации властных полномочий субъектами публичной власти;

она запрограммирована на достижение определенного юридического результата, решение индивидуально-конкретных дел (избрание губернатора, принятие закона, решение спора, наказание виновного и др.);

она документируется (промежуточные и окончательные итоги процесса отражаются в официальных документах);

имеется развернутая детальная регламентация этой деятельности юридическими нормами.

Конечно, это очень широкое понимание юридического процесса, но оно все же не включает некоторые виды юридической деятельности, например договорную, делопроизводство.

Сторонники понимания процесса только как юрисдикционной деятельности всякую иную урегулированную правом деятельность называют процедурами. Возникает вопрос, как соотносятся эти понятия. «Процедура — официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо»[1]. Это более широкое понятие, чем юридический процесс: она может быть и при ведении неюридических дел, может быть разовой (регламент собрания) и т. д.

Представляется, что юридический процесс — это разновидность процедур, причем наиболее совершенная (как, например, самолет среди транспортных средств). Процедура властной государственной деятельности становится ее наиболее совершенной формой — юридическим процессом, когда она регулируется общими правилами, правовыми нормами и, что очень важно, регламентируется полно, детально. Наличие отдельных и даже ряда процессуальных норм еще не превращает официальную процедуру в юридический процесс. Диалектическое превращение количества в качество происходит тогда, когда возникает развернутая регламентация властной деятельности системой процессуальных норм. Так, за последние годы возникли арбитражный, избирательный, законодательный процессы.

Превращение деятельности субъектов публичной власти в упорядоченный процесс принятия решений и их исполнения осуществляется с помощью процессуальных норм. Наличие развернутого процессуального законодательства — главный признак юридического процесса. Чем более детально и полно нормы права регламентируют функционирование власти, чем дальше идет процессуализация, тем лучше для общества, государства, граждан. Процессуализация создает условия для повышения эффективности всей государственной и муниципальной работы.

Во-первых, соответствующие правила закрепляют оптимальные (с точки зрения субъектов правотворчества) технологии осуществления публичной властной деятельности, алгоритмы ее функционирования.

Во-вторых, процессуализация означает самоограничение власти, способствует унификации властных процедур, повыше-

[1] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 616; см. также: Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 499.

нию их гласности. Развитие процессуального законодательства — это один из важнейших путей реализации основного принципа правового государства — подчинение власти праву.

В-третьих, процессуальные нормы информируют невластных субъектов о порядке решения вопросов, закрепляют гарантии реализации их прав и законных интересов, право на защиту. Соответственно объекты административного воздействия превращаются в субъектов процессуальных правоотношений.

Как родовая общность юридический процесс состоит из множества элементов. Их группировка может быть проведена по разным критериям.

По признаку субъекта властной деятельности можно выделить *процессы голосования* (выборы президентов, губернаторов, депутатов и др., проведение референдумов), процессы *осуществления представительной* (правотворческие, бюджетные и др.), а также *исполнительной власти* и *судопроизводство.*

А по содержанию различаются *процессы правотворчества, регулятивного правоприменения* (оперативно-распорядительные, правонаделительные) и *юрисдикционные.* Они отличаются тем, какой акт готовится, принимается, исполняется.

Понятие «юрисдикционный процесс» адекватно распространенному в юридической науке узкому пониманию юридического процесса. Объединение уголовного, гражданского, арбитражного, административно-юрисдикционного и других процессов в одну группу позволяет выявить их специфические особенности. Рассмотрение юрисдикционной деятельности как разновидности государственно-властной обогащает ее понимание общеродовыми признаками властвования, которое осуществляется в рамках развернутого правового регулирования его форм.

Процессуальное законодательство регулирует следующие основные элементы властной деятельности. Оно закрепляет:

какие действия, в какой последовательности могут совершать участники властеотношений;

принципы и цели деятельности;

круг участников процессуальных отношений, их права и обязанности («процессуальные роли»);

подведомственность дел, отдельных вопросов, действий;

в каких документах и как фиксируются властные акты, принимаемые в ходе разрешения юридических дел (в том числе и правотворческих);

сроки совершения процессуальных действий;

виды и источники доказательств;

гарантии соблюдения процессуальных норм, законности и обоснованности принимаемых актов, в том числе процессуальные и иные санкции за нарушение соответствующих правил;

правила возмещения расходов, связанных с осуществлением процессуальных действий (лицензирования, рассмотрения дела о нарушении таможенных правил и др.).

Названные элементы — конструктивные части процессуальной формы. Вместе они образуют содержание процессуальной формы, ядро Процессуального законодательства. Таким образом, процессуальная форма — это система процессуальных норм, закрепляющих совокупность требований, предъявляемых к действиям участников процесса, соблюдение которых способствует принятию эффективных властных актов и их исполнению.

§ 2. Административные процессы

В научной и учебной литературе говорится об административном процессе как властной деятельности органов исполнительной власти, осуществляемой в рамках административно-процессуальной формы и состоящей в решении конкретных юридических дел (принятие инструкции, призыв на военную службу, наложение штрафа и др.).

Такой подход базировался главным образом на том, что административный процесс регулируется административным правом. Но подобное мнение спорно. Дело в том, что деятельность публичной администрации очень разнообразна. Она принимает нормативные акты, причем объем административного правотворчества значительно превосходит объем законотворчества. Нормативных административных актов издается намного больше, чем принимается законов.

Публичная администрация, как и суды, занимается юрисдикционной деятельностью: решает споры, применяет меры принуждения и, в частности, привлекает к административной ответственности.

Но, кроме того, публичная администрация очень много внимания уделяет оперативно-распорядительной, правонаделительной работе. Она выдает лицензии, принимает на службу, распределяет бюджетные и иные материальные средства и т. д.

Такие разные виды деятельности не могут находиться в рамках одного процесса. Единая административно-процессуальная форма не может удовлетворить потребности и правотворчества, и правонаделения, и юрисдикции. Кстати, правосудие, судопроизводство, хотя оно и намного меньше по объему деятельности и является только юрисдикцией, — это несколько процессов: уголовный, гражданский, арбитражный, конституционный.

Могут возразить, что правосудие регулируется несколькими отраслями права. Но конституционное право, будучи единой правовой отраслью, регулирует и законодательный, и избирательный, и конституционно-юрисдикционный процессы. И это вполне обоснованно, потому что речь идет о разных способах осуществления власти.

Точно так же и административное право регулирует разные способы осуществления административной деятельности, разные процессы: административно-правотворческий, административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) и административно-юрисдикционный.

И подобно тому, как существует группа судебных процессов, группа конституционных процессов, складывается и активно развивается группа административных процессов.

Обладая всеми признаками юридических процессов, административные процессы в то же время имеют ряд особенностей.

Во-первых, это властная, целенаправленная *деятельность субъектов исполнительной власти*.

Во-вторых, властная деятельность публичной администрации направлена на *решение в соответствии с законами* конкретных дел, порученных ей.

В-третьих, важнейшим результатом административной деятельности является *административный акт*.

В-четвертых, властная деятельность публичной администрации полно, детально, четко регулируется административным правом, а точнее его *административно-процессуальными нормами*.

В-пятых, административные процессы, как правило, с точки зрения их процедуры более просты. К особенностям административных процессов относятся возможность устного и письменного ведения дела, допустимость заочного рассмотрения дела, недостаточное использование принципа состязательности.

Административные процессы — это властная деятельность публичной администрации, осуществляемая в рамках администрис-

тративно-процессуальной формы и состоящая в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов.

Административно-правотворческий процесс — деятельность публичной администрации по принятию нормативных административных актов в порядке, установленном административно-процессуальной формой.

Административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) *процесс* — деятельность субъектов публичной исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно-распорядительных, правонаделительных и иных правоприменительных актов, направленная на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществляемая в административно-процессуальной форме.

Административно-юрисдикционный процесс — деятельность субъектов публичной исполнительной власти по разрешению споров между различными субъектами, а также по применению мер административного и дисциплинарного принуждения, осуществляемая в административно-процессуальной форме.

Все названные процессы можно объединить единым названием: «административно-процессуальная деятельность». Понятия «административная деятельность» и «административно-процессуальная деятельность» соотносятся как целое и часть. Не вся административная деятельность является административно-процессуальной. Во-первых, по объективной причине: не вся деятельность государственной администрации может быть ограничена процессуальной формой. Во-вторых, по субъективной причине: недостаток внимания, понимания роли административно-процессуальной формы:

Как и судопроизводство, административные процессы главным образом различаются тем, какие дела решаются властью. Специфика дел влияет на специфику административно-процессуальной формы в целом либо на ее отдельные элементы (совершаемые действия, участники процесса, доказательства, документы и др.).

Если в рамках любого процесса решаются дела, которые обладают большой спецификой, то появляется необходимость в особых процессуальных правилах. По этим критериям (специфика дел, специфика норм) в рамках процесса выделяют их специфические части — производства. Так, в гражданском про-

цессе существует особое производство — производство по делам, возникающим из публичных правоотношений[1].

Государственной администрации даже в рамках отдельного административного процесса приходится решать многие категории неодинаковых дел. Урегулировать процедуры их разрешения общими процессуальными правилами можно лишь отчасти. Поэтому существуют специфические виды деятельности, процессуальные правила решения отдельных категорий дел, совокупность которых и есть производство. Например, немало общего в правилах рассмотрения жалоб и правилах назначения административных наказаний, но оба вида деятельности нуждаются и в специальных правилах.

Административное производство как часть определенного административного процесса — это особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм.

В административно-правотворческом процессе можно выделить производства по принятию:

актов Правительством РФ;

актов центральными федеральными органами исполнительной власти;

указов и других актов главами исполнительной власти субъектов РФ и др.

В административно-правонаделительном (оперативно-распорядительном) процессе существуют такие производства:

по комплектованию личного состава (призыв на военную службу, прием в вузы, прием на государственные должности);

по приватизации государственного и муниципального имущества;

по применению мер поощрения;

по распределению ресурсов (квартир, денежных средств, земельных участков, продовольствия и т.д.);

по выдаче разрешений (лицензий, допусков, прав на управление);

по регистрации (транспортных средств, иностранных граждан, граждан РФ, сделок с недвижимостью и т. д.);

по аттестации качества продукции и услуг;

надзорные и др.

[1] К сожалению, слово «производство» означает не только особый порядок разрешения специфических дел. Нередко оно употребляется для обозначения стадии (исполнительное производство, кассационное производство и т. д.) процесса.

В административно-юрисдикционном процессе обособились производства:

по жалобам граждан;

по делам об административных правонарушениях;

дисциплинарное (по привлечению служащих, студентов и других субъектов к дисциплинарной и материальной ответственности);

исполнительное (исполнение актов судов и иных уполномоченных органов о передаче денежных средств и иного имущества либо совершение определенных действий в пользу других граждан, организаций);

по применению мер административного пресечения (принудительного лечения, задержания граждан, задержания транспортных средств и др.).

Степень процессуализации различных производств неодинакова. В одних случаях производства имеют достаточно развитую, в основном унифицированную процессуальную форму (например, по жалобам граждан). В других случаях соответствующая властная деятельность урегулирована неполно. Иными словами, некоторые производства только складываются, их процессуальная форма еще не совершенна.

Каждое производство связано с определенными институтами административного права. А соответствующие процессуальные нормы «привязаны», обслуживают соответствующий институт и являются его частью.

§ 3. Административно-процессуальное право и административно-процессуальные нормы

Статья 72 Конституции РФ среди предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов называет административно-процессуальное законодательство. Таким образом, административно-процессуальное право получило конституционную «прописку».

Но что такое административно-процессуальное право? Некоторые авторы утверждают, что это самостоятельная отрасль системы национального права[1]. Есть также мнение, что это подотрасль административного права.

[1] См.: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 52—77; *Он же.* Административны^ процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 343—363; *Панова И. В.* Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 76—80.

Ни с первым, ни со вторым мнением согласиться нельзя. В настоящее время административно-процессуальное право — всего лишь большая группа норм, регулирующих процедуры властной деятельности и находящихся в системе административного права. К сожалению, это пока не упорядоченная, не систематизированная группа норм. Поэтому говорить о ней как о подотрасли, как системе сложившихся институтов в рамках административно-правовой отрасли права преждевременно. Сейчас такой подход можно оценить как прогноз, но не как реальное состояние административно-процессуального права.

Разнообразие административных процедур — правотворческих, поощрительных, разрешительных, юрисдикционных и других — чрезвычайно велико. Процессуальные нормы более органично связаны с материальными нормами соответствующих институтов, чем с процессуальными нормами других институтов. Очевидно, что расширение процессуализации будет способствовать сближению, унификации, систематизации процессуальных норм. Но представляется, что выделение в самостоятельную отрасль только административно-процессуального законодательства принесет практике больше вреда, чем пользы, так как разрушит сложившиеся целостные институты обращений граждан, административной ответственности и др. на две части: материальную и процессуальную.

Сейчас административно-процессуальное право существует как большая сумма процессуальных норм, систематизированных в рамках отдельных институтов административного права. Многие из них имеют свою процессуальную часть.

Возможна ли систематизация соответствующих норм? Да, но только в рамках отдельных административных процессов. Представляется возможным и необходимым создать единые акты, регулирующие административное правотворчество и оперативно-распорядительную, правонаделительную деятельность публичной администрации.

То, что процессуальные нормы не систематизированы в рамках отрасли, но органично включены в рамки отдельных административно-правовых институтов, — первая особенность административно-процессуального права. И она обусловлена его второй особенностью — вторичностью процессуальных норм, так как они существуют для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию материальных норм. Административно-процессуальное право — это обеспечивающая подсистема отрасли.

Его третья особенность связана с разнообразием источников. Это общая особенность административного права. Соответствующие нормы могут быть в законах и подзаконных актах, принимаемых федеральными органами, а также в актах органов субъектов РФ и в других источниках. Существует немало источников, в которых содержатся только административно-процессуальные нормы.

Чаще всего и материально-правовые, и административно-процессуальные нормы содержатся в одних и тех же актах. Так, процессуальных норм много в КоАП РФ, ТК РФ, в законах о воинской службе, лицензировании.

Четвертая особенность административно-процессуального права состоит в том, что оно обслуживает материальные нормы многих отраслей права. Прежде всего оно обслуживает конституционное, административное, земельное и иные отрасли публичного права. Кроме того, нормы о регистрации актов гражданского состояния, сделок с имуществом, банкротстве, исполнительном производстве обеспечивают гражданское, семейное, гражданско-процессуальное право.

Административно-процессуальное право состоит из очень большого числа разнообразных норм. По содержанию административно-процессуальные нормы делятся на несколько групп:

обеспечивающие административное правотворчество;

обеспечивающие оперативно-распорядительную, правонаделительную деятельность;

обеспечивающие административную юрисдикцию;

не относящиеся ни к одному из административных процессов.

Последняя группа норм существует потому, что частичное процессуальное регулирование еще не означает появление полной процессуальной формы, а значит, соответствующая деятельность не может быть названа процессуальной. Так, хотя и есть некоторые административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок сдачи экзаменов, применения огнестрельного оружия, наложения дисциплинарных взысканий на студентов, такую деятельность нельзя считать процессуальной, так как она не имеет развернутой процессуальной формы.

В целом административно-процессуальное право обеспечивает осуществление трех разновидностей административно-процессуальной деятельности (правотворческой, оперативно-рас-

порядительной, юрисдикционной) и, кроме того, правосудия по ряду административных дел.

Правосудие по делам об административных правонарушениях и иным административным делам — это административное судопроизводство, а не самостоятельный административный процесс.

Необходимо особо подчеркнуть эту яркую особенность административно-процессуального права: оно регулирует не только административную деятельность, но и особую разновидность судопроизводства — административное судопроизводство. Иными словами, административно-процессуальное право закрепляет процедуры деятельности публичной исполнительной и частично судебной власти.

Известно, что КоАП РФ значительно увеличил количество категорий дел об административных правонарушениях, подведомственных судам, а значит, расширил административное судопроизводство.

По кругу субъектов, на которых распространяется действие норм, они подразделяются на нормы:

а) общие для всех субъектов;

б) относящиеся к субъектам власти;

в) относящиеся к субъектам, лично заинтересованным в разрешении дел;

г) относящиеся к субъектам, оказывающим содействие сторонам дела (переводчикам, специалистам, свидетелям и др.).

Весьма плодотворно деление норм в зависимости от того, какие элементы процессуальной формы они регулируют: о подведомственности, о сроках, о правах и обязанностях участников процесса, выполняемых ими действиях и составляемых документах, доказательствах и санкциях.

§ 4. Общие стадии административных процессов

Административная деятельность осуществляется непрерывно. Несмотря на самые разнообразные отклонения, она подчиняется определенному ритму. Это проявляется в последовательном повторении одних и тех же стадий процесса. Для достижения целей субъект власти в определенной последовательности совершает ряд операций. Административный процесс носит ярко выраженный цикличный характер, он складывается из относительно замкнутых циклов.

Важной особенностью процессов является стадийность: они состоят из ряда стадий. Стадии следуют одна за другой и предыдущая подготавливает последующую. Как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена ранее начатая.

Стадия — это относительно самостоятельная часть административной деятельности, необходимая для достижения общего результата. Каждая стадия прежде всего характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать ступенью в достижении общей, главной цели процессуальных действий. На каждой стадии специфичны состав субъектов правоотношений, собираемая и используемая информация, составляемые документы, принимаемые решения (промежуточные, окончательные), совершаются разные действия.

Для обеспечения объективного, целесообразного, законного использования властных полномочий во многих процессах предусмотрена «эстафета субъектов власти». Особенно ярко это видно на примере юрисдикционных действий: один субъект власти составляет протокол, другой выносит постановление, третий принимает решение по жалобе. Хочется также отметить, что на последующей стадии проводится «ревизия» поступивших материалов, проверка их качества. А в результате устраняются недостатки или дела возвращаются на более ранние стадии.

Анализ административных процессов позволяет сделать вывод, что в них имеются как минимум три стадии: анализ ситуации, подготовка и принятие административного акта, исполнение правового акта.

Первая стадия называется по-разному (служебное расследование, регистрация вынужденных переселенцев, проверка поступивших жалоб и т. д.), но во всех случаях — это время сбора необходимой информации, фиксирования ее на материальных носителях (составление документов), анализа и т. д. Очевидно, что без такой предварительной работы не может быть принят эффективный, законный акт.

Первая стадия процесса — анализ ситуации, необходимый для подготовки решения (об утверждении, награждении, наложении взыскания, приеме, выделении и т. д.). Чаще всего на этой стадии существуют этапы: правовой инициативы, анализа ситуации и вариантов правового воздействия на нее, подготовки проекта решения.

Акт принимается, если есть фактические (объективная потребность) и юридические основания. Около половины из общего их числа издаются по инициативе их авторов. Последние часто выступают «переводчиками» законов и актов вышестоящих органов, конкретизируя их с учетом местных условий либо применяя их на основе жалоб, заявлений, приказов о призыве и т. д. Основанием для принятия, отмены акта может быть инициатива субъекта административной власти, поручение вышестоящего органа, протест прокурора, обращение организации, депутата, жалоба, заявление гражданина, статья в газете и др.

В ходе анализа ситуации выясняются фактическое положение дел, проблемы, возможные варианты их решения. При составлении проекта избирается один из возможных способов правового регулирования, он надлежащим образом оформляется, согласовывается, обсуждается. Практикуется и подготовка альтернативных проектов.

Вторая стадия — принятие решения — тем короче, чем больше проведено подготовительной работы. В коллегиальных органах возможно обсуждение и голосование. Иногда решения принимаются «в рабочем порядке», путем опроса. Большинство же правовых актов издается единолично, а значит, главное на этой стадии — изучение и подписание подготовленного проекта. Очевидно, что в подготовленный проект могут быть внесены изменения либо проект может быть, признан непригодным.

Завершается эта стадия оформлением решения, что предполагает его окончательное редактирование, подписание административного акта, присвоение акту порядкового номера и т. д.

Доведение решения до сведения исполнителей, заинтересованных лиц — начало стадии исполнения. Это делается путем персонального ознакомления (устно, путем высылки, вручения копий, вывешиванием списков, ознакомлением под расписку). Если круг адресатов акта более широк, его размножают, рассылают, а при необходимости обнародуют в средствах массовой информации, в специальных изданиях (сборниках, бюллетенях).

Решение — это, как правило, идеальная модель будущего, информация о том, что должно быть. Большое значение имеет материализация предписаний, превращение их в реальные предметы, процессы и отношения. Администрация занимается выполнением этой задачи на третьей стадии цикла.

Исполнение — очень трудное и кропотливое дело. Именно здесь в полной мере проявляются деловые и иные качества руководителя, его умение налаживать дружную совместную работу многих людей, доводить дело до конца.

Целесообразное и законное использование властных полномочий предполагает такую схему их реализации: 1) изучение, анализ фактической ситуации; 2) принятие обоснованного акта; 3) исполнение решения. Такая последовательность действий субъектов власти регулируется многочисленными процессуальными нормами.

Трехстадийный цикл является типовым. А реальные административные производства имеют свои особенности. Могут быть выделены в особую стадию первичные действия, подготавливающие процесс, например стадия первичной обработки жалобы, стадия подготовки к приему, призыву. В юрисдикционных производствах для повышения гарантий законности введены стадии пересмотра актов по жалобам, протестам.

В производствах по исполнению актов правосудия основной акт администрацией не принимается, а значит, и не анализируется необходимая информация. В таких случаях государственная администрация только исполняет приговор, решение суда. Поэтому в чисто исполнительном производстве существует иная система стадий.

В зависимости от сложности (а об этом, в частности, можно судить по числу установленных законодательством стадий) производства можно поделить на ускоренные, обычные и усложненные.

В большинстве стадий нетрудно выделить этапы — совокупность действий, преследующих какую-то внутристадийную промежуточную цель. Этап — в определенной степени обособленная часть стадии. Например, во второй стадии производства по делам об административных правонарушениях — рассмотрении дела — есть такие этапы: подготовка к рассмотрению дела, анализ имеющихся данных, принятие постановления, доведение постановления до сведения правонарушителя, потерпевшего, организаций.

Таким образом, каждый процесс, его производство имеют четырехуровневую структуру: действия—этапы—стадии—производство (процесс) в целом.

Глава 24

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 означает, что должны быть выяснены все факторы, имеющие значение для правильного рассмотрения дела. В частности, необходимо установить, имело ли место административное правонарушение, 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 сведения, имеющие значение для дела.

Однако сущность задач производства по делам об административных правонарушениях выражается не только во всестороннем, полном, но и объективном выяснении обстоятельств каждого дела. Принцип объективности является важнейшим принципом по делам этой категории.

Этот принцип 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 обусловливает внимательное, уважительное 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, к примеру 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 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 этой связи 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, обусловливает неисполнение принципа законности.

Важной задачей производства по делам об административных правонарушениях является также превентивно-предупредительная задача, направленная на выявление причин и условий, способствующих совершению административных проступков. Органы и должностные лица, выполняющие административно-юрисдикционные функции, обязаны не только выявлять эти причины и условия, но вносить в соответствующие организа-

ции, 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, 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 этот принцип нашел свое 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. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения.

Наиболее полно этот принцип реализуется в процессе судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях. 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: лицо, в отношении которого ведется производство по делу; 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 обусловливает необходимость внимательного отношения как к самим участникам процесса, так и к их ходатайствам. В этой связи, 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 ли-

цом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения.

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

отсутствие события административного правонарушения;

отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);

действия лица в состоянии крайней необходимости;

издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

отмена закона, установившего административную ответственность;

истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

смерть физического- лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

При наличии любого из этих указанных в ст. 24.5 КоАП РФ обстоятельств производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению. Данные обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, в основном повторяют те основания, которые содержались в ранее действовавшем КоАП РСФСР.

Однако из нового Кодекса исключено положение о действиях лица в состоянии необходимой обороны, но суть ее нашла закрепление в ст. 2.7 КоАП РФ, посвященной действиям лица в состоянии крайней необходимости. Так, действия лица в со-

стоянии 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 является менее значительным, чем предотвращенный. Наличие этого обстоятельства является одним из оснований, исключающих 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 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 КоАП РФ);

. при выявлении в действиях (бездействии) лица признаков преступления материалы дела передаются прокурору, в орган Предварительного следствия или в орган дознания (ст. 29.9 КоАП РФ).

Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ 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 относится: 1) возбуждение производства по делу; 2) участие в рассмотрении дела с правом 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, понятым, специалистам, экспертам, переводчикам; 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.**

§ 2. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются в пределах компетенции, установленной гл. 23 этого Кодекса:

1) судьями (мировыми судьями);

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) 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.

Федеральными органами исполнительной власти и иными государственными органами, уполномоченными в соответствии с гл. 23 КоАП РФ рассматривать дела, об административных правонарушениях, являются:

органы внутренних дел (милиция);

органы и учреждения уголовно-исполнительной системы;

налоговые органы;

таможенные органы;

органы и войска пограничной службы;

федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда;

органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ;

органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов;

органы, уполномоченные в области использования, охраны и защиты лесного фонда;

органы рыбоохраны;

органы государственного энергетического надзора;

органы государственного горного и промышленного надзора;

органы, осуществляющие государственный пожарный надзор;

органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;

органы российской транспортной инспекции;

органы автомобильного транспорта;

органы морского транспорта;

органы внутреннего водного транспорта;

органы железнодорожного транспорта;

органы, осуществляющие государственный контроль в области обращения и защиты информации;

органы, уполномоченные в области рынка ценных бумаг;

федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы;

органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей;

органы, осуществляющие государственный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

органы стандартизации, метрологии и сертификации;

органы государственной жилищной инспекции;

органы государственного архитектурно-строительного надзора;

органы регулирования естественных монополий;

органы валютного контроля;

органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, и ряд других органов.

Всего помимо судей и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав гл. 23 КоАП РФ предусмотрено 60 феде-

ральных органов исполнительной власти и иных государственных органов — субъектов административной юрисдикции.

От имени этих органов, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов дела об административных правонарушениях рассматривают в пределах своих полномочий должностные лица, указанные в гл. 23 КоАП РФ. К ним относятся:

а) руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители;

б) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

в) 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, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

1) мировыми судьями;

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ (от имени этих органов и учреждений такие дела рассматривают наделенные соответствующей компетенцией должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ);

4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

В случае упразднения указанных в гл. 23 КоАП РФ или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица до внесения в Кодекс или в закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи. В случае преобразования, иной реорганизации либо переподчинения указанных в гл. 23 КоАП РФ или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов до внесения в Кодекс или 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 Указом Президента РФ с 1 июля 2003 г. была упразднена Федеральная служба налоговой полиции с передачей органам внутренних дел функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых правонарушений[1]. В этой связи ст. 23.6 КоАП РФ («Федеральные органы налоговой полиции») с 1 июля 2003 г. утратила силу[2], а дела об административных правонарушениях, ранее рассматриваемые федеральными органами налоговой полиции, были переданы в юрисдикцию органов внутренних дел[3]. 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.

В случае изменения наименований указанных в гл. 23 КоАП РФ или 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 или в закон субъекта РФ соответствующих изменений.

Например, согласно ст. 23.3 КоАП РФ ряд дел об административных правонарушениях, подведомственных органам внут-

[1] См.: Указ Президента РФ «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации».

[2] См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления».

[3] Статья 23.3 КоАП РФ («Органы внутренних дел (милиция)») была дополнена указаниями на соответствующие статьи Особенной части КоАП РФ.

ренних дел (милиции), вправе рассматривать старшие участковые инспекторы и участковые инспекторы (милиции). Однако в Закон РФ «О милиции» были внесены изменения, в соответствии с которыми эти должности стали именоваться: «старшие участковые уполномоченные милиции», «участковые уполномоченные милиции»[1]. Естественно, до внесения в КоАП РФ необходимых изменений полномочия, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях, осуществляют старшие участковые уполномоченные милиции и участковые уполномоченные милиции.

В КоАП РФ существенно расширилась компетенция судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях по сравнению с тем, что было в ранее действовавшем КоАП РСФСР. Помимо того, что из восьми видов административных наказаний, установленных новым Кодексом, пять находятся в исключительной юрисдикции судей, а административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства также в подавляющем большинстве случаев может быть назначено лишь судьей, значительно возросло и количество самих составов правонарушений, подведомственных судьям.

Все это во многом обусловило и появление новых субъектов судебной административной юрисдикции. Если, согласно КоАП РСФСР, дела об административных правонарушениях рассматривались районными (городскими) судами (за исключением одного состава, входившего в компетенцию судей общих и военных судов), то КоАП РФ установлено, что дела об административных правонарушениях рассматривают мировые судьи, судьи районных судов, судьи гарнизонных военных судов, судьи арбитражных судов (в соответствии с их компетенцией, определенной ст. 23.1 КоАП РФ).

При этом следует отметить, что в компетенцию судей арбитражных судов входит рассмотрение определенных ст. 23.1 КоАП РФ и совершенных только юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями административных правонарушений: в области предпринимательской деятельности (гл. 14 КоАП РФ), а также связанных с неисполнением банком пору-

[1] См.: Федеральный закон от 29 декабря 2000 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статьи 30 и 36 Закона Российской Федерации «О милиции».

чения государственного внебюджетного фонда (ст. 15.10 КоАП РФ), нарушением обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушением требований нормативных документов по обеспечению единства измерений (ст. 19.19 КоАП РФ).

Другие дела об административных правонарушениях, входящие в компетенцию судей, если производство по ним осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматриваются судьями районных судов. Дела об административных правонарушениях, которые совершены военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, подведомственны судьям гарнизонных военных судов. По всем остальным делам об административных правонарушениях, входящим в компетенцию судей, решения принимают мировые судьи.

Из числа федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, кратко остановимся лишь на органах внутренних дел (милиции). Дело в том, что из всех субъектов системы исполнительной власти, наделенных КоАП РФ административной юрисдикцией, милиция является самой многофункциональной службой и выполняет наибольший объем административно-юрисдикционных полномочий. Согласно имеющейся официальной статистике и с учетом оценок специалистов по. тем правонарушениям, в отношении которых достоверной статистики нет, милицией ежегодно привлекается к административной ответственности от 70 до 80 млн человек, что составляет не менее 70% всех физических лиц, привлекаемых в стране к административной ответственности.

При этом многообразие общественных отношений в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обусловливает отнесение к подведомственности милиции очень широкого круга административных правонарушений (ст. 23.3 КоАП РФ). Если другие отраслевые субъекты административной юрисдикции правомочны осуществлять производство по относительно немногочисленным группам однородных административных правонарушений, то милиция рассматривает дела о правонарушениях, предусмотренных почти 70 статьями КоАП РФ, что составляет 17% статей его Особенной части.

Правом рассматривать дела об административных правонарушениях пользуются лишь те должностные лица органов внутренних дел (милиции), которые перечислены в ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ. Рассматривать дела от имени органов внутренних дел (милиции), в зависимости от состава правонарушения, вправе: начальники и заместители начальников территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, начальники и заместители начальников территориальных отделов (отделений) милиции; начальники и заместители начальников линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте; начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальники линейных пунктов милиции; начальники подразделений ГИБДД и их заместители, командиры полков, батальонов, рот дорожно-патрульной службы и их заместители; государственные инспекторы безопасности дорожного движения; государственные инспекторы дорожного надзора; некоторые другие сотрудники милиции.

Глава 25

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 этой связи 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 Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, 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 юридической 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 или 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 от-

нести гарантируемые ему права при составлении протокола об административном правонарушении и осуществлении мер обеспечения производства по делу. Так, согласно ст. 28.2 Кодекса 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 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 заносятся либо в бланк протокола, либо прилагаются к нему. Не исключается возможность ознакомления с записью, которая производится в корешке квитанции, удостоверяющей уплату штрафа на месте правонарушения.

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, гарантируется обеспечение аналогичных прав и при осуществлении других мер обеспечения производства по делу.

Как уже отмечалось, 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 говорит-

ся 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 этой связи 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, давать 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, это лицо 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. При этом заявлять ходатайства данное 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 и подлежит немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело. При наличии обстоятельств, предусмотренных КоАП РФ и исключающих 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 дело находится, 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 Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, 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 составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу с момента административного задержания. 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, и 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 и лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, многими законами и иными нормативными актами[1]. Лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предоставлено также специальное

[1] Здесь можно назвать, например, Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. от 4 марта 1980 г. и от 2 февраля 1988 г.) и другие нормативные акты.

право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении (см. гл. 28 настоящего учебника).

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 полного и обстоятельного 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 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.

Однако 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 или 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 это 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 или 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 или моральный вред.

Причиненный в результате совершения административного правонарушения физический вред потерпевшему (например, в результате побоев при мелком хулиганстве), как правило, выражается в легком вреде 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 (в результате нанесенного повреждения) до 10%.

Имущественный вред, причиненный потерпевшему в результате совершения административного правонарушения (например, повреждение автомобиля вследствие нарушения Правил дорожного движения), в основном является мелким ущербом. При принятии решения по делу об административном правонарушении стоимостная оценка ущерба нередко крайне важна, так как для ряда правонарушений стоимость имущественного ущерба вообще является основанием для отграничения проступков от преступных посягательств.

Причиненный в результате административного правонарушения вред потерпевшему может быть моральным (когда, например, человеку нанесено личное оскорбление нецензурной бранью).

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 его статьи 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, предусматривающее отражение в протоколе об административном правонарушении сведений о потерпевших (если они имеются), а также положение ст. 29.10 Кодекса 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.

Решить вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения (при отсутствии соответствующего спора между потерпевшим и лицом, его совершившим), одновременно с назначением административного наказания вправе судья в процессе рассмотрения дела об этом правонарушении. Возникшие же споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

Другие субъекты административной юрисдикции не наделены правом решать вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного в результате совершения правонарушения, он разрешается только судом в порядке гражданского судопроизводства. Вопросы, связанные с возмещением морального вреда,

причиненного административным правонарушением, также рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства.

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. Крайне важно, например, что законодатель установил обязанность органов и должностных лиц, возбуждающих дело по административному правонарушению, вручать потерпевшему копию протокола об этом правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ).

Потерпевшему, не владеющему языком, на котором ведется производство по делу, являющемуся немым или глухим, предоставляется переводчик или лицо, владеющее навыками сурдоперевода, т. е. понимающее знаки немого или глухого. Это дает возможность потерпевшему активно участвовать в рассмотрении дела, защищать свои права и законные интересы, пользоваться услугами лиц, которым они доверяют, что, безусловно, способствует полному, всестороннему и объективному рассмотрению дела.

В соответствии с положениями КоАП РФ защиту прав и законных интересов потерпевшего, 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. Защиту прав и законных интересов юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители.

Среди указанных выше прав потерпевшего одним из важнейших является право заявлять ходатайства. Проиллюстрируем полезность реализации этого права на следующем примере. Поскольку 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 необходимо и в других случаях для всестороннего, пол-

ного и объективного исследования всех обстоятельств дела и установления вины лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В этой связи важно, что потерпевший вправе заявлять ходатайства, в том числе о привлечении и заслушивании специалиста, назначении по делу экспертизы, 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 и подлежит немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело.

Как отмечалось, 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 показаний 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 обусловливает 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, способствующих 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 КоАП РФ 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. *Законными представителями физического лица* могут быть 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, лишении 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 над малолетними (гражданами, не достигшими 14 лет), а попечительство — над несовершеннолетними гражданами 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. Такими 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 представляе-

мых 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 свои 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 рассмотрении дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Вместе с тем не требуется обязательного присутствия при рассмотрении дела об административном правонарушении законных представителей несовершеннолетних лиц (если только они ни признаны судом недееспособными или ограниченно дееспособными). Однако при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном 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 — потерпевшего, также осуществляют его законные представители. *Законными представителями юридического лица* в соответствии со ст. 25.4 КоАП РФ являются 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.

Однако существует и 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, также определяющие отдельные вопросы организации и деятельности органов управления юридического лица. Кроме того, юридическими лицами издается 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 согласно актам органов управления юридического лица.

Хотя в ст. 25.4 КоАП РФ и 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 этих функций коллегиальным органом управления. Это явствует, в частности, из положений ч. 3 и 4 данной статьи 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.

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, доверенно-

стью. По смыслу данной статьи возможно представление судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, копии учредительного или иного документа, обусловливающего возможность участия данного лица в производстве по делу в качестве законного представителя. Но целесообразно 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. Однако закон 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 присутствие 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 ли 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 ли 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, обратившимся к нему за юридической помощью. Порядок выдачи и оформления доверенности, срок ее действия и другие обстоятельства должны отвечать требованиям законодательства[1]. Доверенность от

[1] См. ст. 160, 185—189 ГК РФ, Основы законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4460-1.

имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это его учредительными документами, с приложением печати этой 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. Лица не должны выступать защитником или представителем также и из-за их предыдущего участия в деле в ином качестве, так как у них может быть выработано предвзятое, одностороннее мнение по существу дела.

Защитник и представитель обязаны в своей деятельности точно и неуклонно соблюдать требования действующего законодательства, использовать все предусмотренные законом средства и способы защиты прав и законных интересов лиц, обратившихся к ним за юридической помощью. Защитник и представитель обязаны немедленно доводить до сведения судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, об обстоятельствах, говорящих в пользу своих доверителей, о нарушениях их прав с тем, чтобы эти нарушения своевременно б"ыли устранены. При этом защитник и представитель призваны защищать и отстаивать не всякие интересы лиц, которым они оказывают юридическую помощь, а только законные интересы и только законными средствами и способами.

Защитник и представитель не могут в угоду своим доверителям любыми способами выгораживать их, искажать факты и имеющуюся информацию, вводя в заблуждение судью, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. В то же время защитник и представитель не вправе разглашать сведения, сообщенные ему доверителем в связи с оказанием юридической помощи. Принципиально недопустимы также приемы, направленные на умышленную затяжку производства по делу необоснованными ходатайствами, представление заведомо сомнительных или ложных доказательств и т. п.

Защитник самостоятельно, по внутреннему убеждению, основанному на всесторонней оценке материалов дела, определяет свою процессуальную позицию. При этом он руководствуется законом и своим правосознанием. Разумеется, защитник советуется с лицом, в отношении которого ведется производство

по делу об административном правонарушении, учитывает его доводы и соображения, но окончательное решение принимает самостоятельно и полностью несет ответственность за него. Несмотря на процессуальную самостоятельность, положение защитника характеризуется односторонним характером его деятельности: он обязан выявлять только обстоятельства, оправдывающие лицо, в отношении которого ведется производство по делу, или смягчающие его ответственность.

Однако защитник не должен идти на поводу у своего доверителя, отрицая его причастность к совершению правонарушения, если пришел к выводу о доказанности этого факта. О намеченной линии защиты защитник обязан поставить в известность лицо, в отношении которого ведется производство по делу. Долг защитника — убедить своего доверителя в необходимости дать правдивые показания, разъяснить ему, что раскаяние является обстоятельством, смягчающим административную ответственность. Защитник должен также разъяснить лицу, в отношении которого ведется производство по делу, его право на приглашение другого защитника или на отказ от защитника совсем.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

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 дело находится, 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 сей-

детелей, привлечении и заслушивании специалиста, назначении по делу экспертизы, вправе предлагать вопросы, выносимые на разрешение эксперта, и др. При этом заявлять ходатайства защитник и представитель могут с момента их допуска к участию в производстве по делу об административном правонарушении, т. е. уже при составлении протокола на стадии возбуждения дела.

В случае если физическое лицо подвергнуто административному задержанию в связи с административным правонарушением до составления протокола о правонарушении, защитник может заявлять ходатайства с момента административного задержания. Ходатайство должно быть заявлено в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело.

Защитник и представитель могут в целях собирания справок, характеристик и иных документов направлять запросы в государственные и муниципальные органы, организации любой формы собственности, общественные объединения.

Важным правом, предоставленным защитнику и представителю, является право заявлять отводы. При наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ и исключающих 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 дело находится, 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, их отсутствие вое-

полнить никакими 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 подчеркивалась 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 этой связи законодатель не счел 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 свидетеля по делу, родственные связи не могут служить основанием для отказа от привлечения данных лиц к про-

изводству по делу. При этом недопустимо также заранее установленное отрицательное отношение к достоверности их показаний, даже если они действительно вызывают сомнения в объективности. Эти 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 этой связи 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 таких лиц. Это, в частности, родители и усыновители. 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 свидетельствование против представляемых лиц является в определенной степени свидетельством против себя самого).

Думается, Что лица могут привлекаться в качестве свидетеля лишь по их собственной инициативе. Если же они сами желают выступать в качестве свидетеля по делу, их статус законного представителя не должен служить основанием для отказа от заслушивания их свидетельских показаний: этим лицам могут быть известны многие обстоятельства дела, подлежащие установлению. При этом недопустимо также заранее установленное отрицательное отношение к достоверности соответствующих показаний, даже если они действительно вызывают сомнения в объективности. Эти показания должны быть оценены наряду с другими собранными по делу доказательствами.

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; к числу иных — данные о личности виновного, его имущественном положении, обстоятельствах, смягчающих и отягчающих ответственность, о 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 знание им существенных для дела сведений, полученных из рассказов других лиц, из документов.

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. Допрос 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 в § 2 настоящей главы.

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 подлежат отводу и замене в этом качестве другим компетентным лицом. Между тем, если указанным лицам известны обстоятельства, подлежащие установлению по делу, они также могут быть опрошены в качестве свидетеля.

Отведенные в таком же порядке защитник и представитель формально тоже могут быть опрошены в качестве свидетеля, 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 этом 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. Способность правильно воспринять событие и дать о нем показания зависит от условий воспитания, степени развития, характера воспринимаемых фактов. Поэтому в необходимых случаях свидетелями могут быть несовершеннолетние лица, а в исключительных случаях и малолетние (моложе 14 лет). При этом, однако, должны быть выяснены степень их развития, состояние органов чувств и другие данные, необходимые для правильной оценки их показаний. Для этого могут быть опрошены родители и воспитатели, а в необходимых случаях — назначена 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 или психолога. В случае необходимости опрос производится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Статьей 25.6 КоАП РФ не установлен запрет на привлечение в качестве свидетеля 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, с 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, незнакомых 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. В этой связи свидетелю, не владеющему языком, на котором ведется производство по делу, являющемуся немым или глухим, бесплатно предоставляется переводчик или лицо, владеющее навыками сурдоперевода, т. е. понимающее знаки немого или глухого.

Свидетель вправе делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол и должен удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения этих показаний. Это в принципе относится как к протоколу об административном правонарушении (если свидетельские показания туда заносятся), так и к протоколу рассмотрения дела коллегиальным органом. Однако в соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правона-

рушении 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 в соответствии со 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, в ст. 27.8, регламентирующей 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 деле совершеннолетние лица, недопустимо приглашать понятыми свидетелей либо сотрудников органа, осуществляющего производство по данному делу. Пол понятых не имеет значения, за исключением случая осуществления 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, от начала и до конца. 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, 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 познаний. Законодатель не дает определения понятию «специальные познания». В юридической литературе под этим термином обычно понимают систему теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки либо техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки или профессионального опыта.

В правоприменительной практике специальные познания 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 познаний 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 прежде всего касалось 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 получаются новые, ранее неизвестные фактические данные, *специалист* может содействовать в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств. Он должен обращать внимание судьи, органа и должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, на соответствующие обстоятельства и тем самым оказывать им необходимую научно-техническую помощь, способствовать полному и всестороннему выяснению обстоятельств дела. Однако вследствие недостаточной процессуальной проработки данного вопроса специалист фактически не привлекался к рассмотрению дел об административных правонарушениях. Теперь 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 познаниями, 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 познаниями, так и те, которые по своему статусу такими познаниями должны обладать. 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 познаний, которыми они, как правило, не обладают.

Однако по большинству составов административных правонарушений лица, уполномоченные составлять протокол и иные материалы по делу, осуществлять меры обеспечения произвол-

ства, рассматривать такие дела, обладают специальными познаниями 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 правоохранительных, 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 РФ (ст. 8.17 КоАП РФ), или о правонарушениях, связанных с нарушениями установленных на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте правил пожарной безопасности (ст. 11.16 КоАП РФ), без специальных познаний 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. 21.1* и 27.9 КоАП РФ субъектам, которые его проводят, также необходимы специальные познания, относящиеся как к предмету досмотра (вероятные места расположения объектов поиска, устройство досматриваемых предметов и пр.), так и к техническим средствам его осуществления (металлоискатель, портативный просвечивающий рентгеновский аппарат, ультрафиолетовые осветители и пр.). Однако если профессиональные познания соответствующих должностных лиц недостаточны, закон допускает возможность привлечения ими других специалистов, обладающих необходимыми познаниями 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 познаний, в целях обнару-

жения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью 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.

Однако, думается, что ответственность за отказ участвовать в производстве по делу в качестве специалиста (да и то, не административная, а дисциплинарная) 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 ст. 4 ТК РФ, согласно которой принудительный труд (т. е. выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания) запрещен. Тем более, что многие современные методики обнаружения, закрепления и изъятия доказательств основаны на методах и средствах, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека (пожаро- и взрывоопасность, токсичность, радиоактивное и рентгеновское излучение и др.).

В этой связи 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 познаний 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, органа, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых нахо-

дится 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.

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 познаний 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 познаний, назначается экспертиза. Судья, орган, должностное лицо вправе собирать, оценивать и использовать доказательства, но 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. Вопросы, поставленные перед экспертом, должны быть определенными и конкретными, а предоставленные в его распо-

ряжение 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 проводились исследования, их 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 познаний 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 познаниями 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 и на производство экспертиз, назначаемых по делам об административных правонарушениях (например, экологической, финансово-кредитной, экономической, экспертиз, осуществляемых по правонарушениям в области таможенного дела, и др.), в условиях роста потребности в производстве экспертиз по данной категории дел, появления новых классов и родов назначаемых по таким делам экспертиз неизбежно значительная часть их все равно будет производиться вне экспертных учреждений. В этой связи не случайно, что многие положения Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» распрост-

ранены также на экспертную деятельность лиц, не являющихся государственными судебными экспертами.

Эксперт обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном 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 специалисты не должны привлекаться к производству экспертиз без их согласия. В этой связи 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.

Эксперт 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 отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний 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, данными 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.

Ходатайство о предоставлении дополнительных материалов эксперт может заявлять как в момент объявления определения о назначении экспертизы, так и в ходе ее производства. Необходимо, чтобы в своем ходатайстве эксперт указал, какие именно и для производства каких исследований ему нужны дополнительные материалы. 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.

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 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 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 полному, всестороннему 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 или 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 (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 за 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 Законом РФ «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 или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать это дело. Таким образом, осуществляя надзор, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном как КоАП РФ, так и законом субъекта РФ об установлении административной ответственности.

Однако в КоАП РФ указаны случаи, когда дела об административных правонарушениях возбуждаются исключительно прокурором. Это правонарушения, связанные с нарушением права граждан на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1); нарушением установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов (ст. 5.5); принуждением к участию или к отказу от участия в забастовке (ст. 5.40); нарушением порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта (ст. 7.24) и др. Исключительная компетенция прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях рассматривается в ст. 28.4.

О возбуждении дела об административном правонарушении прокурор выносит постановление, которое в течение суток с момента его составления (а в случаях, если правонарушение влечет административный арест — немедленно) направляется судье, органу, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об этом правонарушении. 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, любого дела о правонарушении, совершенном несовершеннолетним.

Прокурор также вправе участвовать в рассмотрении любого дела об административном правонарушении, 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 этот запрет, законодатель исходил из конституционного положения о том, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 123 Конституции РФ). В этой связи 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. Лица не должны выступать защитником или представителем также и из-за их предыдущего участия в деле в ином качестве, так как 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, потерпев-

шим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или 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, как уже отмечалось в § 5 данной главы, 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 подлежат 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 26

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;

6) 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, злостностностью, 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 и полно 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 рада 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, исключающие 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 это-

го 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, исследование, оценка и использование доказательств. Доказывание по делу об административном правонарушении осуществляют судья, орган, должностное лицо, в производстве которых оно находится. С одной стороны, доказывание служит 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.

Относимостъ 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 дей-

ствиями имеют лишь ориентирующее значение (указывают на местонахождение доказательств, возможное наличие обстоятельств, существенных для оценки доказательств, и т. д.). 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, от-

носится 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, ибо законодатель говорит также об иных документах, на основании которых могут устанавливаться фактические данные по делу.

В однчх 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 приказами. 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 право, а не его 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. Одна-

ко 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 ли 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, результатом 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 экспер-

тизу, 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 материалов, 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 исследовавшихся 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 обнаружении 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 получаются 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 этой 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 ис-

пользовании этилового спирта, произведенного из непищевого 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 этом 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 при-

надлежностью 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 автомототранспортные 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 протоколе, 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 обусловливающие 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 правонарушении 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 или 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 оттисках 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 обусловливает 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 некоторую 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 измерений (за исключением случаев действия соглашения о взаимном признании результатов поверки между Госстандартом России и национальной организацией по метрологии соответ-

ствующей 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 исключен© 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 27

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 и 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 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.

Исходя из философских концепций об отражении объектов и явлений материальной действительности и их познаваемости, а также учитывая соответствующие положения теории судебных доказательств, следует признать, что любые облеченные в процессуальную форму действия, осуществляемые после совершения правонарушения или в процессе его совершения, не могут не способствовать обнаружению и закреплению уже имеющихся доказательств. В этой связи развитие законодательства, регулирующего производство по делам об административных правонарушениях, неизбежно будет идти по пути процессуальной регламентации все большего и большего количества действий, осуществляемых должностными лицами государственных органов при обнаружении правонарушений (в том числе, конечно, действий по пресечению этих правонарушений), и включения их в число мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Подтверждением сказанному является то обстоятельство, что в КоАП РФ законодатель существенно расширил перечень процессуальных мер обеспечения производства по делам об адми-

нистративных 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) досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
4) личный досмотр;
5) досмотр транспортного средства;
6) осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
7) изъятие вещей и документов;
8) отстранение от управления транспортным средством;
9) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
10) задержание транспортного средства;
11) запрещение эксплуатации транспортного средства;
12) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
13) привод.

Возможность применения в процессе производства по делу об административном правонарушении таких процессуальных мер обеспечения производства, как доставление; осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; запрещение эксплуатации транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод, КоАП РФ установлена впервые.

Некоторые из мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении внешне схожи и даже близки в названиях с отдельными административными наказаниями. Это, с одной стороны, административное задержание (кратковременное ограничение свободы физического лица), а с другой — административный арест (содержание нарушителя в условиях изоляции от общества) или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (принудительное перемещение указанных лиц за

пределы России). Это изъятие вещей (явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения), документов (имеющих значение доказательств по делу) или возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения или конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Однако, несмотря на внешнюю схожесть и близость в названиях, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и административные наказания отличны и по своему назначению, и по порядку осуществления (исполнения), и по последствиям. Так, в частности, целями административного наказания, в отличие от указанных выше целей мер обеспечения производства по делу, являются предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Следует также отметить внешнюю схожесть и близость в названиях некоторых мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении с административно-предупредительными мерами. Например, в соответствии со ст. 11 Закона РФ «О милиции» в целях выполнения возложенных на милицию обязанностей сотрудникам милиции предоставляется право, при наличии достаточных данных о том, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества, производить личный досмотр, досмотр их вещей, ручной клади и багажа, 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» предусмотрен ряд мер и временных ограничений профилактического характера, применяемых в условиях чрезвычайного положения. Уполномоченные на то органы исполнительной власти могут, в частности: осуществлять личный досмотр, досмотр вещей граждан, их жилища и транспортных средств; временно изымать у граждан и у организаций, незави-

симо от организационно-правовых форм и форм собственности, оружие, боеприпасы и ядовитые вещества; временно изымать у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, боевую и учебную военную технику, взрывчатые и радиоактивные вещества и др.

Но несмотря на внешнюю схожесть, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и административно-предупредительные меры отличны и по своему назначению (целью предупредительных мер является предупреждение возможных правонарушений), и по порядку осуществления (исполнения), и по последствиям.

Конституция РФ (ст. 98) устанавливает определенный иммунитет членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в отношении применения к ним мер принуждения, включая меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Они не могут быть задержаны (кроме случаев задержания на месте преступления), а также подвергнуты личному досмотру (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей). Вопрос о лишении их неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания.

Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

§ 2. Доставление. Административное задержание. Привод

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 доставления регламентируется ст. 27.2 КоАП РФ.

Подчеркнем, что доставление 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 такого протокола — единственная цель доставления физического лица в служебное помещение.

При этом важно уяснить, что доставление допускается только тогда, когда составление протокола об административном правонарушении обязательно. Дело в том, что, как будет показано в следующей главе, КоАП РФ предусматривает возможность назначения наказания без составления протокола об административном правонарушении. Так, протокол не составляется, если наказанием за совершенное правонарушение является предупреждение или административный штраф, не превышающий одного минимального размера оплаты труда (а при нарушении таможенных правил — 10 МРОТ), и если лицо, которому назначается такое наказание, не оспаривает ни факта совершения им правонарушения, ни административного наказания, не отказывается от уплаты штрафа. В подобных случаях доставление физического лица, совершившего административное правонарушение, в специальное служебное помещение не допускается.

Правом доставления физического лица наделены должностные лица ряда федеральных органов исполнительной власти. Это сотрудники органов внутренних дел (милиции); военнослужащие внутренних войск; военнослужащие пограничных органов и пограничных войск; военнослужащие иных войск; 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 других федеральных органов исполнительной власти.

В ст. 27.2 КоАП РФ не только подробно перечислены органы, должностные лица которых вправе осуществлять доставление, но и указано, в какие служебные помещения и в случае совершения каких правонарушений они могут это сделать. Так, например, доставление осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (милиции) при выявлении администра-

тивных правонарушений, дела о которых рассматривают эти органы, либо административных правонарушений, по делам о которых органы внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях. Доставление 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. Доставление 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 доставление 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.

Отметим, что все сотрудники органов внутренних дел (милиции) имеют право осуществлять доставление, в частности, лиц, совершивших административные правонарушения, независимо от тсто, находятся ли работники милиции в форменной или в гражданской одежде, во время несения службы или в свободное от нее время. Таким же правом обладают военнослужащие внутренних войск, участвующие в охране общественного порядка и в борьбе с преступностью, а также военнослужащие внутренних войск, исполняющие другие служебные обязанности.

В ст. 27.2 КоАП РФ указаны и прочие правонарушения, при совершении которых должностные лица органов внутренних дел, военнослужащие внутренних войск, военнослужащие пограничных органов и пограничных войск, военнослужащие иных войск, должностные лица органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом, должностные лица таможенных органов, сотрудники органов уголовно-исполнительной системы, должностные

лица других органов вправе осуществлять доставление 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 доставления. 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 доставление, 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.

При этом не следует думать, что доставление физического лица для составления протокола об административном правонарушении обязательно обусловливает его последующее задержание. Административное задержание, как будет показано ниже, может быть применено лишь в исключительных, специально оговоренных в КоАП РФ случаях. Однако если в процессе составления протокола об административном правонарушении выяснится необходимость административного задержания физического лица, то доставление перейдет в задержание.

Законодатель ничего не говорит о содержании протокола о доставлении. Однако аналогично протоколу об административном задержании в протоколе о доставлении следует указать дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего этот протокол, сведения о доставленном лице, время и место доставления. Протокол должен быть подписан должностным лицом, его составившим, и доставленным лицом. В случае если доставленное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе должна быть сделана соответствующая запись.

Копия протокола о доставлении вручается доставленному лицу по его просьбе.

В отличие от доставления *административное задержание* является уже 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, чтобы установить личность нарушителя, а затем составить протокол об административном правонарушении.

В ст. 27.3 КоАП РФ, регламентирующей основания и порядок административного задержания, ничего не говорится о такой его цели, как пресечение административного правонарушения. Однако в предыдущем параграфе указывалось, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, к которым относится и административное задержание, применяются в том числе в целях пресечения административного правонарушения.

Право на свободу и личную неприкосновенность является одним из основных конституционных прав граждан. Согласно ст. 22 Конституции РФ арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению, а до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Согласно Закону РФ «О милиции» сотрудники милиции имеют право задерживать (естественно, без судебного решения на срок не более чем на 48 часов) лиц, подозреваемых в совершении преступления, т. е. тогда, когда: 1) лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; 2) очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо как на совершившее преступление; 3) на подозреваемом или на его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления.

Однако административное задержание может осуществляться только при наличии административного правонарушения. Исключением является административное задержание психически больных и малолетних, нахождение которых в обществен-

ных местах представляет опасность для окружающих их людей или их самих. В этой связи представляется незаконной получившая широкое распространение в ряде городов страны практика административного задержания лиц, не имеющих при себе документов, удостоверяющих их личность, если только там не установлен специальный административный режим, запрещающий нахождение лиц вне дома без документов, удостоверяющих их личность.

Административное задержание не должно также производиться при малозначительности административного правонарушения; целесообразности его пресечения другими способами; возможности установить его обстоятельства и личность нарушителя на месте совершения правонарушения; наличии оснований для назначения административного наказания в виде предупреждения или штрафа, взыскиваемого на месте совершения правонарушения.

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 Министерства внутренних дел РФ; старшие должностные лица ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел, находящиеся в месте расположения охраняемого объекта; должностные лица военной автомобильной инспекции; военнослужащие пограничных органов и пограничных войск; должностные лица таможенных органов; военнослужащие и должностные лица органов уголовно-исполнительной системы. Перечень конкретных должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Например, все сотрудники органов внутренних дел вправе осуществлять административное задержание лиц на срок, не превышающий трех часов, при выявлении административных правонарушений, дела о которых рассматривают органы внутренних дел (милиция), либо административных правонарушений, по делам о которых органы внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях. Начальники городских, районных управлений (отделов, отделений) внутренних дел, начальники их дежурных частей (дежурных смен

дежурных частей), а также участковые уполномоченные милиции вправе производить задержание при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц других органов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Лица, допустившие правонарушения в сфере дорожного движения, могут быть подвергнуты административному задержанию начальниками и заместителями начальников, дежурными подразделений ГИБДД, командирами строевых подразделений дорожно-патрульной службы ГИБДД, государственными инспекторами безопасности дорожного движения, инспекторами дорожно-патрульной службы и другими сотрудниками милиции. При выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил РФ административное задержание вправе осуществлять должностные лица военной автомобильной инспекции.

При выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации административное задержание производят военнослужащие пограничных органов и пограничных войск, а также должностные лица органов внутренних дел (милиции); при выявлении нарушений таможенных правил — должностные лица таможенных органов.

Военнослужащие и должностные лица органов уголовно-исполнительной системы вправе осуществлять административное задержание при выявлении административных правонарушений, выразившихся в неповиновении законному распоряжению военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы, а также в передаче либо попытке передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Последнее особенно важно, ибо, как уже отмечалось ранее, при рассмотрении прав и обязанностей участников производства по делам об ад-

министративных правонарушениях защитник допускается к участию в производстве по делу с момента административного задержания физического лица. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители. Административное задержание несовершеннолетних, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, осуществляется, как правило, лишь в дневное время.

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.

Имеются определенные особенности в процедуре административного задержания различных категорий граждан.

Административному задержанию не подлежат: Президент РФ; Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий; депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания; депутаты представительных органов государственной власти субъектов РФ; депутаты представительных органов местного самоуправления; судьи, прокуроры и следователи прокуратуры; сотрудники некоторых оперативных служб при исполнении ими служебных обязанностей. При этом иммунитет многих из указанных лиц от административного задержания не является абсолютным. В ряде случаев задержание может быть применено к этим лицам, но лишь при соблюдении определенных условий (например, лишь в присутствии официального представителя соответствующего органа).

Не подлежат административному задержанию и совершившие правонарушение иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью и предъявившие в подтверждение этого дипломатический паспорт, дипломатическую или консульскую карточку или служебное удостоверение личности.

Иностранные граждане, не пользующиеся дипломатической неприкосновенностью, и лица без гражданства при совершении ими административного правонарушения подвергаются административному задержанию на общих основаниях.

Военнослужащие могут быть задержаны не только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами, но и общевоинскими уставами. О задержании военнослужащих вне расположения воинской части, в которой они проходят военную службу, немедленно уведомляются органы военного управления и органы военной прокуратуры. Военнослужащие, в отношении которых осуществлено административное задержание в отсутствие военных патрулей, как правило, передаются вместе с имеющимися материалами о совершенных ими правонарушениях военным комендантам, командирам воинских частей или военным комиссарам[1].

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 свой, 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 прото-

[1] См. ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

кол, 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.

Задержанные должны быть освобождены до истечения максимально возможного срока их административного задержания, если отпала необходимость в дальнейшем ограничении свободы этих лиц.

В срок административного задержания лица, совершившего административное правонарушение, включается время фактического нахождения задержанного в специально отведенных для этого помещениях до момента его освобождения или до момента назначения наказания в виде административного ареста. Если административному задержанию предшествовало доставление лица в служебное помещение для составления протокола об административном правонарушении, то срок административно-

го 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 Министерства внутренних дел РФ, 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. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления задержанными лицами. 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 РФ.

Лицам, задержанным в административном порядке, разрешается иметь при себе одежду, головной убор, одну пару обуви по сезону, носовые платки, протезы или костыли (инвалидам), они могут при наличии медицинских показаний пользоваться лекарственными средствами.

Лица, которые, находясь в состоянии опьянения, утратили способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, способны причинить вред себе и окружающим, содержатся в основном в медицинских вытрезвителях. Последние являются специализированными учреждениями милиции, выполняющими функции пресечения таких правонарушений, как появление граждан на улицах, стадионах, в скверах, парках, транспортных средствах общего пользования, других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, и оказывающими лицам, находящимся в средней или тяжелой степени опьянения, медицинскую помощь.

После полного вытрезвления лица, помещенного в медицинский вытрезвитель, производится его осмотр и дается заключение о возможности выписки. При этом срок пребывания лица в вытрезвителе в любом случае должен быть не менее трех часов,

но не превышать одних суток. Помещение в медицинский вытрезвитель несовершеннолетних допускается лишь в исключительных случаях, когда невозможно установить их личность и место жительства и передать родителям или лицам, их заменяющим, либо представителям учреждений, отвечающим за их воспитание и содержание.

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 Министерством внутренних дел РФ. 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, лишающую 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 извещаются судья, орган, должностное лицо, вынесшие определение о приводе.

При отсутствии у лица, подлежащего приводу, уважительной причины неявки ему объявляются сроки прибытия к месту лы-

зова, 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. 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 осуществляться в ночное время, кроме случаев, не терпящих отлагательства. Привод несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего 16 лет, производится с уведомлением его родителей либо иных законных представителей. Привод несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, также, как правило, требует уведомления названных лиц. В целях обеспечения исполнения привода или устранения причин, препятствующих явке по вызову, орган внутренних дел (милиция) в необходимых случаях обращается за содействием к администрации предприятия, организации, учреждения по месту работы или учебы лица, подлежащего приводу.

§ 3. Личный досмотр. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице. Досмотр транспортного средства

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 вещей, находящихся при физическом лице, производится в случаях: когда лицо застигнуто в момент совершения административного правонарушения или непосредственно после его совершения; при наличии признаков правонарушения в виде следов на одежде гражданина или его вещах; когда очевидцы прямо указывают на конкретное лицо, как на совершившее правонарушение; когда имеются показания технических средств контроля и в некоторых других случаях.

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 Российской транспортной инспекции; 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 РФ; 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; внутренних войск Министерства внутренних дел РФ; пограничных органов и пограничных войск, иных войск (сил), исполняющих обязанности по охране Государственной границы РФ; органов уголовно-исполнительной системы.

Досмотру должно предшествовать предложение должностного лица, уполномоченного произвести досмотр, лицу, в отноше-

нии которого имеются данные о совершении им административного правонарушения, предъявить документы, подтверждающие его личность, а также документы или вещи, другие предметы, являющиеся орудием или непосредственным объектом правонарушения.

Как уже отмечалось в § 1 настоящей главы, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении отличаются по своему назначению от личного досмотра и досмотра вещей как административно-предупредительных мер, целью которых является предупреждение возможных правонарушений. Досмотр как административно-предупредительная мера осуществляется лицами, указанными в соответствующих федеральных законах[1].

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.

При осуществлении личного досмотра необходимо обеспечить защиту безопасности досматриваемого лица, его здоровья, чести и достоинства. Ни в коем случае нельзя разглашать сведения, ставшие известными должностным лицам при осуществлении личного досмотра, которые компрометируют досмотренное лицо. Эти требования вытекают из положений ст. 2, 21, 23 Конституции РФ, определяющих, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства, что достоинство личности охраняется государством и каждый имеет право на личную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

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, мо-

[1] См. Закон РФ «О милиции», Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» и др.

гут 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. В § 4 предыдущей главы учебника отмечалось, что такой способ фиксации вещественных доказательств, как киносъемка, безнадежно устарел, поскольку не используется на практике уже многие годы и давно заменен видеозаписью. При осуществлении досмотра могут применяться также 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 и 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.

Следует подчеркнуть, что ранее действовавший КоАП РСФСР допускал в случае несоставления самостоятельного протокола о досмотре фиксацию соответствующих данных либо в протоколе об административном правонарушении, либо в протоколе об административном задержании. Теперь возможность подобной фиксации в протоколе об административном правонарушении исключается. Данное обстоятельство обусловлено

тем, что личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как правило, осуществляются при его доставлении или административном задержании.

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 доказательств. 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.

Досмотр транспортного средства любого вида, т. е. обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется также в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Досмотр производится с открытием салона, багажника, кузова в присутствии двух понятых. Досмотр транспортного средства в принципе 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 Российской транспортной инспекции, военной автомобильной инспекции.

Уже не раз отмечалось, что в законодательстве рассматриваются два вида досмотра, в том числе досмотра транспортных средств: досмотр как административно-предупредительная мера и досмотр как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В первом случае досмотр транспортных средств производится сотрудниками милиции при подозрении, что транспортное средство используется в противоправных целях. Данная мера применяется для предупреждения возможных правонарушений, обеспечения общественной безопасности и не регламентируется нормами, определяющими порядок производства по делам об административных правонарушениях. Основаниями для остановки транспортных средств и осуществления досмотра в этом случае являются: наличие данных, свидетельствующих о причастности водителя, пассажиров к совершению дорожно-транспортного происшествия, административного правонарушения, преступления; нахождение транспортного средства в розыске, а также наличие данных об использовании транспортного средства в противоправных целях и некоторые другие обстоятельства. Такие остановки транспортных средств и их досмотр должны осуществляться, как правило, на стационарных постах, контрольных постах милиции и контрольно-пропускных пунктах. В период проведения специальных мероприятий допускается остановка транспортных средств вне стационарных постов. Однако останавливать транспортные средства без необходимости запрещается.

Во втором случае при осуществлении досмотра транспортных средств как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях досмотр производится в порядке, определенном ст. 27.9 КоАП РФ. При этом досмотр осуществляется, как и любая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, 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.

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 непременно самостоятельного, специального протокола. Может быть составлен и самостоятельный протокол о досмотре транспортного средства, но допускается также фиксация необходимых сведений путем внесения 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 фотосъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, получен-

ные при осуществлении досмотра с применением фотосъемки, 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, и 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.

§ 4. 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 Кодекса 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 и пограничных войск; органов, на кото-

рые 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.

В частности, в целях выполнения возложенных на милицию обязанностей сотрудникам милиции предоставляется право при наличии данных о влекущем административную ответственность нарушении законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность, беспрепятственно входить в помещения, занимаемые организациями независимо от подчиненности и форм собственности, в производственные помещения, используемые гражданами для занятия индивидуальной и иной трудовой деятельностью и другими видами предпринимательства; проводить осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений, транспортных средств, других мест хранения и использования имущества и др.[1]

Осмотру должно предшествовать предложение должностного лица, уполномоченного произвести осмотр, законному представителю юридического лица или иному сотруднику, являющемуся в этот момент старшим в данной организации, индивидуальному предпринимателю (а в его отсутствие работнику, выполняющему функции старшего) предъявить документы, подтверждающие его личность и должностное положение, а также документы или вещи, другие предметы, служащие орудием или непосредственным объектом правонарушения.

КоАП РФ определено, что осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых (ст. 27.8). Термин «представитель» юридического

[1] См. ст. 11 Закона РФ «О милиции».

лица или индивидуального предпринимателя в данном контексте явно неудачный, ибо в соответствии со ст. 25.5 представителем значится 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, исполняющего в этот момент роль старшего в данной организации (или наделенного соответствующими полномочиями), индивидуального предпринимателя, а в его отсутствие — работника, выполняющего функции старшего.

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. И в этом контексте термин «представитель» юридического лица или индивидуального предпринимателя 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 также 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 фотосъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением фотосъемки, 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 представителю, индивидуальному предпринимателю или его представителю.

§ 5. Изъятие вещей и документов. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей

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, по-

мещений, 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 доставление и административное задержание, а также всеми иными должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Это: сотрудники органов внутренних дел (милиции); военнослужащие внутренних войск; старшие должностные лица ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел, находящиеся в месте расположения охраняемого объекта; должностные лица военной автомобильной инспекции; военнослужащие пограничных органов и пограничных войск; военнослужащие иных войск; должностные лица таможенных органов; военнослужащие и должностные лица органов уголовно-исполнительной системы; 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 других федеральных органов исполнительной власти. Изъятие вещей и документов производится в присутствии двух понятых.

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. Это прежде всего сотрудники органов, которые 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. Изъятие таких вещей и документов также производится в присутствии двух понятых.

Допустимость изъятия имущества по решению должностных лиц органов исполнительной власти в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определена в постановлениях Конституционного Суда РФ. В этих постановлениях 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 изымать у нарушителей вещи и документы, поскольку подобная мера не является санкцией за совершенное правонарушение и не связана с лишением имущества. Вместе с тем Конституционный Суд РФ подчеркнул, что в силу ч. 3 ст. 35 Конституции РФ только с вынесения судебного решения конфискация (как и возмездное изъятие) может рассматриваться как мера юридической ответственности, влекущая утрату собственником его имущества[1].

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 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 об изъятых вещах и доку-

[1] См. постановления Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П и 11 марта 1998 г. № 8-П.

ментах. Однако 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 или 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 Министерством внутренних дел РФ.

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) изъятые вещи и документы препровождаются вместе с делом.

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 для уничтожения установлен Правительством РФ[1]. Изъятые наркотические средства

[1] См.: Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче».

и психотропные вещества, этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, также подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством РФ[1]. Подобная практика реализации и уничтожения наркотических средств, спиртосодержащей и быстропортящейся продукции, обусловленная необходимостью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и здоровья населения, разумна и принята во многих странах.

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. К сожалению, законодатель в ст. 27.10 КоАП РФ ничего не говорит о необходимости хранения образцов иных изъятых вещей, которые в силу их быстрой порчи тоже должны быть направлены на реализацию или уничтожение. Между тем образцы и таких вещей, учитывая их доказательственное значение, должны храниться до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении (это, в частности, необходимо для обеспечения возможности назначения дополнительных и повторных экспертиз).

Законодатель не уточняет также, какие субъекты, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, имеют право принимать решение о реализации или уничтожении указанной выше продукции. Возможность принятия такого решения судьей не вызывало бы никаких сомнений. Исходя из положений ч. 2 ст. 243 ГК РФ, согласно которой в случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке, принятие подобного решения допустимо 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,

[1] См., например: Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

в соответствии с которой «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Это противоречие в законодательстве нуждается в разрешении.

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 управление транспортным средством соответствующего вида до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении. Такой порядок отличается от положения, существовавшего в действовавшем ранее КоАП РСФСР и предусматривавшего изъятие у водителя (судоводителя) водительского удостоверения при совершении им правонарушения, влекущего не только лишение права на управление транспортным средством, но и наложение штрафа.

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 или в протоколе об административном задержании. Таким образом, законодатель не требует составления непременно самостоятельного, специального протокола об изъятии вещей и документов. Может быть составлен и 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 владелец изымаемых вещей и документов требовать составления самостоятельного специального протокола, между тем в ряде случаев это может иметь принципиальное значение. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удосто-

верения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении, копия которого вручается лицу, у которого удостоверение изъято.

В протоколе должны быть подробно описаны изъятые вещи и документы, в частности, зафиксированы признаки, позволяющие выщелить предмет из числа ему подобных и обусловливающие 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.

В соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф может выражаться в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения. В этой связи 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; в остальных случаях — на основании их рыночной стоимости. Под рыночной стоимостью объекта оценки понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции. При этом предполагается, что стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на ве-

личине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства. В случае необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

Пересчет иностранной валюты, изъятой в качестве предмета административного правонарушения, в валюту Российской Федерации производится по действующему на день совершения административного правонарушения курсу Центрального банка РФ.

Когда товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно или их сохранность может быть обеспечена без изъятия, они подвергаются аресту.

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 лицу, 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 осу-

ществлен 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 Конституционным Судом РФ[1], который прямо указал, 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 этому 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

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П.

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 обусловливающие их доказательственное значение (например, сведения о материале, форме, размере, цвете вещи и т. д.), а также сделана запись о применении фотосъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фотосъемки, 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.

§ 6. Отстранение от управления транспортным средством. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Задержание транспортного средства. Запрещение эксплуатации транспортного средства

КоАП РФ предусматривает в ряде случаев необходимость отстранения лица, управляющего транспортным средством, от управления им. При этом под *отстранением 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, в освобождении лицом места водителя (судоводителя) в транспортном средстве и т. д.

Судоводители подлежат отстранению от управления транспортным средством, если имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения.

Водители автомототранспортных средств подлежат отстранению от управления транспортным средством в случаях, если: 1) в отношении них имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения; 2) они не имеют права управления транспортным средством (за исключением учебной езды) или лишены этого права; 3) не имеют при себе

документов на право управления транспортным средством, регистрационных документов на транспортное средство, документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца; 4) управляют транспортными средствами, которые имеют заведомо неисправные тормозную систему (за исключением стояночного тормоза), рулевое управление или сцепное устройство в составе поезда.

В случае управления 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 направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Такими достаточными данными являются: запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, выраженное дрожание пальцев рук, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке. Для того чтобы отстранить водителя от управления и направить на медицинское освидетельствование, 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, когда водитель находится в транспортном средстве, стоящем в гараже, на парковке, стоянке, при выполнении водителем ремонтных работ не может являться основанием для направления его на освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством и 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, должностные лица органов рыбоохраны, морского транспорта, внутреннего водного транспорта, государственной инспекции по маломерным судам (в части отстранения от управления судоводителей), работники предприятий, учреждений и организаций, ответственные за эксплуатацию транспортных средств.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера 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 об административном задержании) взамен составления самостоятельного протокола об отстранении водителя от управления, направлении его на медицинское освидетельствование на состояние опьянения не допускается.

В протоколе 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 данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания данного протокола в нем делается соответствующая запись.

Факт опьянения должен устанавливаться только *медицинским освидетельствованием на состояние опьянения.* Порядок такого освидетельствования и оформления его результатов установлен Правительством РФ[1].

[1] См.: Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и оформления его результатов».

Медицинское освидетельствование проводится как непосредственно в организациях здравоохранения, так и в специально оборудованных для этой цели передвижных пунктах (автомобилях), соответствующих установленным Министерством здравоохранения РФ требованиям. Освидетельствование проводится врачом, имеющим соответствующую специальную подготовку. В сельской местности при невозможности проведения медицинского освидетельствования врачом разрешается осуществлять его фельдшером фельдшерско-акушерского пункта, имеющим соответствующую специальную подготовку. Освидетельствование проводится в соответствии с нормативными правовыми актами Министерства здравоохранения РФ.

Результаты освидетельствования отражаются в акте медицинского освидетельствования. Такой акт составляется в двух экземплярах, подписывается врачом (фельдшером), проводившим освидетельствование, и заверяется печатью организации здравоохранения. Один экземпляр акта медицинского освидетельствования выдается должностному лицу, доставившему водителя транспортного средства в организацию здравоохранения. Этот экземпляр акта приобщается к протоколу об отстранении лица от управления транспортным средством и направлении его на медицинское освидетельствование. Второй экземпляр акта хранится в соответствующей организации здравоохранения.

В случае если водитель транспортного средства находится в беспомощном состоянии (тяжелая травма, бессознательное состояние и др.) и для вынесения заключения о наличии или отсутствии состояния опьянения требуется проведение специальных лабораторных исследований биологических жидкостей, акт медицинского освидетельствования составляется по получении результатов указанных исследований, которые отражаются в акте.

Если в результате освидетельствования факт опьянения не подтверждается, транспортное средство возвращается водителю. Если факт опьянения подтверждается, транспортное средство задерживается (см. ниже). При этом под опьянением понимается как алкогольное (независимо от концентрации алкоголя в крови и других средах организма водителя), 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.

КоАП РФ предусматривает в ряде случаев необходимость *задержаниятранспортногосредства*.

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 же автомототранспортных средств осуществляется в случаях: 1) управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца; 2) управления транспортным средством водителем, не имеющим права на управление транспортным средством или лишенным этого права; 3) управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, или невыполнения водителем законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения; 4) управления транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством в составе поезда; 5) 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.

В случае управления транспортным средством водителем, не имеющим права на управление, транспортное средство задерживается в тех случаях, когда водитель вообще не имеет права на управление транспортными средствами, и в тех случаях, когда имеющееся у водителя водительское удостоверение не позволяет управлять транспортным средством данной категории.

Во всех перечисленных случаях транспортное средство задерживается до устранения причины задержания.

Согласно постановлению Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 задержание транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) помещение его на специализированную стоянку — специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств.

Отметим также, что необходимость задержания транспортного средства в случаях нарушения водителем правил остановки или стоянки на проезжей части, повлекшего создание препятствий для движения других транспортных средств, остановки или стоянки транспортного средства в тоннеле противоречит положениям ст. 12.19 КоАП РФ, запрещающим при нарушении правил стоянки или остановки эвакуацию транспортных средств и удержание их на стоянках. Безусловно, либо в ст. 12.19, либо в ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ следует внести необходимые изменения с целью разрешения этой коллизии.

В КоАП РФ установлена новая процессуальная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — *запрещение эксплуатации транспортного средства*. Эта мера выражается в снятии с транспортного средства государственных регистрационных знаков до устранения причины запрещения эксплуатации.

Запрещение эксплуатации транспортного средства, согласно ч. 2 ст. 27.13 КоАП РФ, осуществляется в случаях нарушения правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин; управления транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра, что не может вызывать возражений.

Однако согласно этой же части данной статьи запрещение эксплуатации транспортных средств производится и в случаях совершения нарушений, 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. 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. Это противоречие при доработке Кодекса должно быть устранено.

Задержание транспортного средства и запрещение его эксплуатации производятся должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, совершение которых послужило основанием/щя осуществления этих мер.

О задержании транспортного средства или о запрещении его эксплуатации либо составляется отдельный протокол, либо делается запись в протоколе об административном правонарушении. К сожалению, законодатель не говорит, имеет ли право лицо, во владении которого находится транспортное средство, требовать составления самостоятельного протокола о его задержании (запрещении эксплуатации).

Копия протокола о задержании транспортного средства или протокола о запрещении его эксплуатации вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Присутствие понятых при составлении протокола о задержании транспортного средства или протокола о запрещении его эксплуатации законом не предусмотрено. Однако протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Глава 28
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;

поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Поводами к возбуждению дел о некоторых административных правонарушениях, которые определены ст. 28.1 КоАП РФ, являются также сообщения и заявления собственника имущества унитарного предприятия, органов управления юридического лица, арбитражного управляющего, а при рассмотрении дела о банкротстве — собрания (комитета) кредиторов.

Эти материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. В случае если рассмотревшее их должностное лицо отказало в возбуждении дела, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

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;

оформления предупреждения или с момента назначения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если протокол об административном правонарушении не составлялся.

О совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением случаев возбуждения дела прокурором, а также предусмотренных ст. 28.6 КоАП РФ 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 представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

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 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 должностны-

ми лицами органов, уполномоченных рассматривать дела о данных административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 Кодекса.

Помимо этого, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Государственные органы, уполномоченные составлять протоколы о конкретных административных правонарушениях в дополнение к органам, рассматривающим дела об этих правонарушениях, указаны в ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ. Перечень должностных лиц данных органов, уполномоченных составлять такие протоколы, устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных некоторыми статьями КоАП РФ, вправе составлять: члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума; члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; инспектора Счетной палаты РФ; должностные лица государственных внебюджетных фондов.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами РФ.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения 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 об административном правонарушении составляется

по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ для административного расследования.

Если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда (а при нарушении таможенных правил — в размере, не превышающем 10 МРОТ), протокол об административном правонарушении не составляется. Уполномоченным на то должностным лицом оформляется предупреждение либо назначается и взимается административный штраф прямо на месте совершения административного правонарушения[1]. Однако если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения или назначенное ему административное наказание либо отказывается от уплаты административного штрафа на месте совершения правонарушения, то протокол об административном правонарушении составляется и в этом случае.

В тех случаях, когда после выявления административного правонарушения в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится *административное расследование*.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, либо проку-

[1] Исключением является взимание административного штрафа без составления протокола об административном правонарушении за нарушения в области дорожного движения. В этом случае постановление о назначении штрафа оформляется на месте совершения нарушения, а сумма штрафа вносится или перечисляется в банк или иную кредитную организацию.

ром немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Такое решение принимается должностным лицом в виде определения, а прокурором — в виде постановления.

В *определении о возбуждении дела об административном правонарушении* отражаются:

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.

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 этот срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца (а по делам о нарушении таможенных правил начальником вышестоящего таможенного 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 суток с момента составления протокола (или вынесения постановления). Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения).

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих 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 их 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 которых передано дело об административном правонарушении, не могут 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 обязаны заявить 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 судье, члену коллегиального органа, должностному лицу. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих 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 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 (в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела);

передаче 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, состава коллегиального органа, должностного лица).

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 представите-

ля 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, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц.

При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, как уже отмечалось в предыдущем параграфе, выносится постановление 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 некоторых правонарушениях, указанных в ст. 29.5 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, правомочными 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, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, 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.

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 лица, или законного представителя юридического лица, в отношении 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;

разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;

рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;

выносится определение об отложении рассмотрения дела;

выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;

выносится 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 заключения 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;

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.

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.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании. Постановление по делу об административном правонарушении 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 законному представителю физического лица, 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.

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 — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;

3) вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела. В случае если жалоба на постановле-

ние 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 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. В случае пропуска этого срока он по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

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, должност-

ным 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 ио 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. Жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

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 основании 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 выносится 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.

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 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.

Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть в течение 10 суток опротестованы прокурором. Вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов также могут быть опротестованы прокурором. При этом 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. Вступление в законную силу постановлений о назначении административных наказаний

Исполнение постановлений — заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях. Выделение норм об исполнительном производстве в специальный раздел КоАП РФ обусловлено особенностями этой стадии. На ней наступает административная ответственность виновного, реально применяются административные наказания, а значит, фактически реализуются меры административного принуждения. На трех предыдущих стадиях — возбуждения дела (административного расследования), рассмотрения дела, пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях — компетентные субъекты обязаны собрать, проанализировать обстоятельства дела, дать им правовую оценку, определить, как воздействовать на виновного. Результаты этой деятельности фиксируются в официальных документах: протоколах, постановлениях, решениях.

На стадии исполнения завершается производство, исполняются принятые по делам постановления, решения, осуществляется карательное воздействие. Поэтому на стадии исполнения появляется много новых участников производства, действуют особые принципы, специфичны и содержание деятельности субъектов власти и статус наказанного.

Отношения, возникающие на стадии исполнения постановлений о привлечении виновных юридических и физических лиц к административной ответственности, регулируются по отдель-

ным вопросам и ГК РФ, и ГПК РФ, и принятыми на их основе постановлениями Правительства РФ.

Стадия исполнения таких постановлений (решений) состоит из трех этапов:

1) обращения к исполнению (в ст. 31.4 КоАП РФ говорится о приведении в исполнение);

2) реального исполнения наказания, назначенного постановлением (решением);

3) окончания исполнения постановления (решения).

Важный юридический вопрос — время вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу. С этого момента лицо официально признается правонарушителем, считается виновным, привлекавшимся к административной ответственности. Постановление вступает в законную силу, если оно не было обжаловано в установленный ст. 30.3 КоАП РФ 10-дневный срок со дня вручения или получения лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями копий постановления.

Подача жалобы на постановление (решение), а также его опротестование в 10-дневный срок прокурором приостанавливают вступление постановления в силу. Если постановление было обжаловано или опротестовано в установленные сроки, или если судья (должностное лицо) восстановил пропущенный по уважительной причине срок обжалования и если затем по жалобе, протесту было принято решение, которым постановление было оставлено в силе, изменено, то постановление вступает в законную силу, если решение не было обжаловано, опротестовано в 10-дневный срок со дня его вручения или получения.

Кассационная судебная жалоба, протест на решение суда общей юрисдикции (должностного лица), принятого при рассмотрении дела во второй инстанции, приостанавливает вступление постановления (решения) в законную силу.

Если кассационная жалоба, протест на решение были рассмотрены судом субъекта РФ общей компетенции, военным судом округа (флота), то такое решение суда вступает в силу немедленно; немедленно вступает в силу и не отмененное кассационной инстанцией постановление.

Исполнение постановления завершает производство по делу об административном правонарушении.

§ 5. Приведение постановлений о назначении административных наказаний в исполнение

При обращении к исполнению вступившего в законную силу постановления (решения) о наложении административного взыскания возможны варианты.

Приведение постановления в исполнение осуществляется должностными лицами того органа, должностное лицо которого приняло постановление. Как правило, между этими должностными лицами существуют отношения типа «начальник—подчиненный». И начальник, принявший постановление, поручает своему подчиненному его исполнить.

Постановление направляется судьей, должностным лицом, коллегиальным органом, принявшим его, субъекту, уполномоченному привести его в исполнение (ОВД, службу судебных приставов-исполнителей, в организацию, в которой работает виновный, и т.д.).

Постановление о назначении административного наказания реально исполняется органами, должностными лицами, которые уполномочены на это КоАП РФ, Федеральным законом «Об исполнительном производстве», Законом РФ «О милиции», иными федеральными законами и подзаконными актами.

Возложение правовыми нормами на определенных субъектов обязанности исполнять постановления об административных наказаниях — это правовое регулирование подведомственности при исполнении постановлений. Законами прежде всего определяется видовая подведомственность: какой вид (виды) исполнительных органов государственной власти исполняет постановления о наложении определенного административного наказания (ареста, конфискации, штрафа и др.). Затем законами и подзаконными актами регулируется территориальная подведомственность: какой конкретно орган данного вида обязан привести в исполнение наказание (по месту принятия постановления, по месту работы виновного, по месту нахождения имущества, по месту проживания виновного).

§ 6. Срок давности исполнения постановлений о назначении административных наказаний

Производство по делу должно быть прекращено, если истек срок давности его исполнения. По общему правилу постановление

не подлежит исполнению, если оно не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу.

Иной срок давности называет ст. 321 АПК РФ. В ней сказано: «Исполнительный лист может быть предъявлен к исполнению... в течение трех лет со дня вступления судебного акта в законную силу...» Здесь имеется конфликт специальной нормы КоАП и общей нормы АПК. К тому же следует учитывать, что нормы КоАП связаны с защитой публичных интересов, регулируют применение наказаний, карательную деятельность, а общие нормы АПК РФ защищают частные интересы, регламентируют применение правовосстановительных санкций, разрешение споров.

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 24 января 2003 г. разъяснил арбитражным судам: «...при определении в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 320 АПК РФ в исполнительном листе срока предъявления его к исполнению необходимо учитывать положения ч. 1 ст. 31.9 КоАП, согласно которым постановление о назначении административного наказания... может быть приведено в исполнение лишь в течение года со дня его вступления в законную силу».

Давность исполнения связывается с началом исполнения (приведение, обращение к исполнению), а не с его завершением. Действующим законодательством вообще не установлен срок, в течение которого исполнение должно быть завершено. Если постановление приведено в исполнение, его исполнение начато, то непосредственное исполнение может продолжаться сколь угодно долго.

В целях борьбы с теми, кто стремится избежать заслуженного наказания, ч. 2 ст. 31.9 КоАП предусмотрено прерывание срока давности приведения исполнения в действие, если виновный уклоняется от исполнения вынесенного в отношении его постановления. Факт сокрытия вещей, доходов, уклонения виновного от отбытия ареста, передачи документов и т. п. должен быть оформлен актом уполномоченного должностного лица. Желательно, чтобы такой документ подписали понятые.

С даты составления акта об уклонении перестает течь срок давности исполнения. Течение срока возобновляется со дня обнаружения виновного, его имущества, доходов, т. е. со дня, когда появляется реальная возможность исполнить назначенное лицу взыскание.

В срок давности исполнения взыскания не включается время, на которое была предоставлена отсрочка, рассрочка исполнения, а также время, на которое исполнение было приостановлено в связи с принесением протеста прокурором.

§ 7. Окончание исполнения постановлений о назначении административных наказаний

КоАП **РФ** регламентирует два варианта окончания производства по исполнению постановления, а значит, и окончания всего производства по делу:

а) когда исполнение произведено в полном размере;

б) когда исполнение не производилось или произведено неполно в связи с наличием обстоятельств, названных в законе.

Если постановление исполнено в полном размере (штраф взыскан, конфискованные вещи изъяты, виновный отбыл арест и т. д.), орган, должностное лицо, осуществлявшие исполнение, обязаны произвести два формальных (технических) действия:

а) сделать в постановлении отметку о виде, размере, дате исполненного наказания;

б) направить исполненное постановление органу, должностному лицу, судье, который его вынес.

В ч. 2 ст. 31.10 КоАП РФ названы основания, при наличии которых полностью или частично неисполненное постановление может быть возвращено судье, органу, должностному лицу, принявшему его.

Во-первых, называется такое обстоятельство, что по указанному в деле адресу виновное лицо не проживает, не работает, не учится или не находится юридическое лицо, на имущество которого может быть обращено взыскание.

Во-вторых, полностью или частично неисполненное постановление может быть возвращено субъекту, его вынесшему, если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствует имущество, доходы, на которые может быть обращено взыскание. В этом случае к постановлению должны быть приложены: акт о несостоятельности гражданина или об отсутствии имущества; справка банка об отсутствии денег на счете юридического лица, частного предпринимателя; документ о мерах, принятых для отыскания имущества, доходов у лица, подвергнутого административному наказанию.

В-третьих, полностью неисполненное постановление должно быть возвращено, если истек годичный срок давности приведения его к исполнению.

При рассмотрении вопроса о прекращении исполнения полностью или частично неисполненного постановления следует также иметь в виду, что исполнение должно быть прекращено также в случаях: смерти лица, привлеченного к ответственности; отмены постановления, вступившего в законную силу.

§ 8. Исполнение постановлений о назначении административного штрафа

Порядок исполнения наиболее широко применяемого административного наказания — штрафа — регулирует ст. 32.2 КоАП РФ. Специфика этой санкции имущественного характера состоит в том, что она предполагает взыскание определенной денежной суммы. Эта сумма может быть внесена самостоятельно лицом, привлеченным к ответственности, сразу полностью или по частям, наличными или путем перечисления на банковский счет. Штраф может быть взыскан и принудительно, тоже полностью и по частям, из регулярно получаемых сумм или со счетов, а также путем обращения административного взыскания на имущество физического или юридического лица.

Закон обязывает лицо, привлеченное к ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу уплатить соответствующую сумму.

КоАП РФ устанавливает три варианта добровольной уплаты штрафа:

а) если штраф взимается на месте, то виновное физическое лицо передает соответствующую сумму должностному лицу, что оформляется постановлением-квитанцией;

4 б) физическим лицом сумма административного штрафа по частям или полностью вносится или перечисляется в банк или иную уполномоченную организацию;

в) сумма административного штрафа перечисляется с расчетного счета юридического лица в банк или иную уполномоченную кредитную организацию.

Если оштрафованное лицо в течение установленного законом срока не выполнит обязанность уплатить штраф, то судья

(орган, должностное лицо), вынесший постановление, обращает постановление к принудительному исполнению.

Копия постановления о привлечении к ответственности физического лица направляется в организацию, в которой виновный работает, учится, получает пенсию, гонорары, для удержания суммы штрафа из его заработной платы, вознаграждения, стипендии, пенсии, гонорара или иных доходов. В таком случае удержание производится бухгалтерией организации, а ответственность за своевременное удержание и перечисление соответствующих сумм, т. е. исполнение постановления, возлагается на руководителя организации и лицо, осуществляющее в ней функции главного бухгалтера.

Копия постановления о привлечении к ответственности юридического лица направляется для исполнения в банк или иную кредитную организацию, в которой находится расчетный счет оштрафованной организации.

Банк или иная кредитная организация, обслуживающая счета должника, в трехдневный срок со дня получения исполнительного документа исполняет содержащиеся в нем требования о взыскании денежных средств либо делает отметку о невозможности полного или частичного исполнения этих требований в связи с отсутствием на счетах должника достаточных денежных средств.

Администрации организации, в которую копия постановления о наложении административного штрафа была направлена для исполнения, если полностью или частично удержать соответствующую сумму невозможно, обязана возвратить копию постановления судебному приставу-исполнителю или органу, должностному лицу, вынесшему постановление, в трехдневный срок со дня увольнения лица, подвергнутого штрафу, или наступления события, влекущего невозможность взыскания соответствующей суммы. Одновременно администрация обязана сообщить (если она знает) новое место работы уволившегося лица, причины, по которым исполнение наказания невозможно. Если постановление частично исполнено, на копии постановления должна быть сделана отметка об удержанных суммах. Об этом может быть сообщено и в ином документе.

Не так редки случаи, когда принудительное взыскание денежных сумм из заработной платы или иных доходов физического лица, со счетов юридического лица невозможно. Тогда

взыскание может быть обращено на имущество лица, подвергнутого наказанию.

§ 9. Исполнение постановлений о лишении специального права

Наиболее часто на практике лишаются права на управление автомототранспортных средств водители за нарушение Правил дорожного движения. Постановление судьи о лишении такого права исполняется органами внутренних дел. В основном этим занимаются должностные лица структурного подразделения ОВД - ГИБДД.

Постановление судьи о лишении права на управление трактором, самоходной машиной, другими видами самоходной техники исполняется должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор за техническим состоянием этой техники. К таковым в соответствии со ст. 23.35 КоАП РФ относятся органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, системы Министерства сельского хозяйства РФ.

В ст. 32.6 КоАП РФ говорится об изъятии у виновного документа, которым удостоверяется, что гражданину дано специальное право (на управление автомототранспортным средством, охоту).

Очевидно, что изъятие документа, подтверждающего право лица на управление транспортным средством, охоту, — лишь формальная часть карательного воздействия, содержащаяся в таком наказании, как лишение специального права. Главное же в том, что виновный на определенный срок лишается права заниматься определенным видом деятельности. А если он будет ею заниматься, то, независимо от того, изъят у него соответствующий документ или нет, его действия будут квалифицироваться как нарушение правил охоты, дорожного движения и т. д.

Соответственно исполнение постановления о лишении специального права предполагает последующий контроль за тем, чтобы наказанный не занимался соответствующей деятельностью.

О водителях-профессионалах, которые работают в таком качестве по найму в организациях, у частных лиц на переданных им или на своих транспортных средствах и были лишены права

на управление, ГИБДД обязана сообщить по месту их работы об этом. Постановление о лишении водителя права на управление транспортными средствами является основанием для увольнения лица с работы или перевода его с его согласия на другую работу.

Часть 2 ст. 32.7 КоАП РФ содержит правило исчисления срока лишения специального права в тех случаях, когда документы на право управления транспортными средствами и охотничьи билеты не были изъяты, а виновные уклоняются от их сдачи после вступления постановления в законную силу. При таких условиях срок лишения специального права прерывается. Он начинает исчисляться со дня сдачи виновным или изъятия у него документа.

Очевидно, что применение специального правила исчисления сроков влечет неблагоприятные последствия для лица, уклоняющегося от исполнения наказания. Поскольку время до сдачи (изъятия) документа не включается в срок лишения права, общий (фактический) срок наказания становится больше, чем срок, названный в постановлении судьи. По существу, ч. 2 ст. 32.7 содержит «исполнительскую санкцию» для виновных, а значит, такая санкция не должна применяться, если лицо не уклоняется от выполнения обязанности, но из-за болезни, по другим уважительным причинам не могло своевременно ее выполнить.

Если лицо, ранее лишенное специального права за административное правонарушение, за новое административное правонарушение подвергнуто такому же наказанию, то срок исполнения нового наказания начинает идти со дня, следующего за днем окончания первого назначенного административного наказания.

§ 10. Исполнение постановлений об административном аресте

Исполнение постановлений об административном аресте имеет ряд особенностей.

Прежде всего следует отметить, что постановление судьи об административном аресте исполняется немедленно после его вынесения, а значит, фактически вступает в силу немедленно после его вынесения.

Исполнение таких постановлений возложено на органы внутренних дел. ОВД обязаны обеспечить доставление наказанных в специальные помещения, содержание их там под стражей, питание и необходимые для проживания в закрытых помещениях условия. При размещении арестованных в камеры мужчины и женщины должны находиться в разных помещениях. Арестованные содержатся в специальных приемниках или в специально оборудованных для этого камерах.

Перед водворением в камеру арестованные досматриваются сотрудниками ОВД одного пола с арестованным в присутствии двух понятых. У арестованных изымаются предметы и вещи, кроме одежды, обуви, носовых платков, очков, предметов личной гигиены и туалетных принадлежностей. Изъятое имущество подробно описывается в протоколе личного досмотра и досмотра вещей.

Лица, подвергнутые административному аресту, дактилоскопируются и фотографируются.

Арестованным запрещается хранить и употреблять спиртные напитки и наркотические средства, играть в карты и другие азартные игры. Им предоставлены права:

обращаться с просьбой о личном приеме к руководству специального приемника;

один раз за время ареста пользоваться телефоном для связи с родственниками продолжительностью до трех минут;

иметь спальное место и постельные принадлежности во время сна;

пользоваться настольными играми, читать газеты и журналы, слушать радио;

получать вещевые и продуктовые передачи;

на ежедневную часовую прогулку и др.

Срок отбывания административного ареста начинает идти с того часа, когда произведено административное задержание лица, а последнее на основании ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ исчисляется с момента его доставления в помещение соответствующего субъекта власти. Следует учесть, что срок административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, исчисляется со времени его вытрезвления.

Если задержанный был освобожден из-под стражи до рассмотрения судьей дела, время задержания приплюсовывается к

времени ареста. Если виновный был взят под стражу в зале суда, а ранее не задерживался в административном порядке, срок ареста исчисляется с того часа, когда гражданин фактически был взят под стражу.

Арест исчисляется сутками, начиная с часа, когда лицо было изолировано от общества. В срок ареста не включается время, когда виновный не находился под стражей (был госпитализирован, самовольно оставил место отбывания ареста и т. п.).

За самовольное оставление места отбывания ареста гражданин на основании ст. 20.25 КоАП РФ подвергается аресту на срок до 15 суток. Новый срок ареста добавляется к старому, он начинает идти сразу после окончания исполнения первого постановления об аресте.

Раздел VII

Обеспечение законности в государственном управлении

Глава 29

Обеспечение режима законности в государственном управлении (в сфере публичного управления)

§ 1. Содержание и значение законности

Законность — атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для всех элементов государственного механизма (государственных органов, государственных организаций, государственных служащих), гражданского общества (общественных, религиозных организаций, независимых газет, неформальных объединений и др.) и для всех граждан.

В юридической науке законность нередко понимается как неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями. Однако такое понимание представляется односторонним. Прежде всего необходимо обратить внимание на качество юридических законов, их соответствие объективно существующим социальным связям, праву. Если отвлечься от содержательной стороны юридических норм, подлежащих исполнению, то нетрудно прийти к выводу о том, что в условиях деспотии, тоталитаризма, полицейского государства законность находится на высоком уровне.

Как специфические регуляторы общественных отношений закон, юридическая норма должны соответствовать существующему в стране уровню экономики, организационной зрелости, культуре, морально-этическим нормам. Законодательство должно быть средством легализации права государством во имя интересов общества и граждан. Законность — это наличие достаточного количества юридических норм высокого качества, их строгое соблюдение всеми субъектами права.

Развитая правовая основа исполнительно-распорядительной деятельности должна удовлетворять таким критериям, как соответствие юридических норм естественному праву, господство закона, полнота и дифференцированность системы норм, ее стабильность, непротиворечивость, высокая юридическая техника.

Как специфический регулятор общественных отношений система юридических норм должна соответствовать объективным закономерностям социальной жизни, требованиям права, быть адекватной экономико-политическому, культурному уровню страны. Если государственный аппарат осуществляет правовые нормы, которые грешат субъективизмом, волюнтаризмом, принимает нецелесообразные, несвоевременные правовые акты, это снижает эффективность его деятельности, подрывает его авторитет, а самое главное, наносит большой ущерб гражданам, регионам и даже стране в целом.

Иными словами, нашей стране нужна правозаконность. Это не просто соединение двух известных юридических слов — «право» и «законность». Правозаконность означает, что в обществе, в котором утверждается современная либеральная цивилизация, воцаряется неуклонное и жесткое господство закона, ив то же время сам закон — уже не продукт власти, ее произвола и своеволия, а выражение великих ценностей возрожденного естественного права, прежде всего неотъемлемых прав человека, основанных на высоком достоинстве каждой личности.

Для практики государственного строительства, для граждан и юридической науки рассматриваемая проблема всегда была очень важной. Ее значение актуализировалось в связи с формированием гражданского общества, с одной стороны., и «войной законов», обострившимися национальными противоречиями, ростом числа преступлений и иных правонарушений — с другой.

В юридической литературе законность рассматривается с разных сторон: и как принцип государственной деятельности, и как метод государственного руководства обществом, и как режим системы взаимоотношений населения с государственными органами. Все эти подходы правомерны, хотя и нуждаются в определенной корректировке. Но очень важная сторона законности раскрывается в ее определении как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему совершенствованию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма.

Такой режим необходим во всех областях социальной жизни, но особую значимость он имеет в системе взаимоотношений субъектов административной власти между собой и с гражданами, негосударственными организациями.

Во-первых, субъекты исполнительной власти представляют многочисленную группу. С ними люди, негосударственные организации, трудовые коллективы контактируют намного чаще, чем с прокуратурой, судами, представительными органами. Число государственных служащих, связанных с исполнительно-распорядительной деятельностью, во много раз превышает численность всех служащих, занимающихся иной государственной деятельностью.

Во-вторых, субъекты государственной исполнительной власти осуществляют правоприменение и издают большое число нормативных актов, они обладают большими властными полномочиями.

В-третьих, они непосредственно распоряжаются огромными материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами.

В-четвертых, органы государственной исполнительной власти, их должностные лица вправе осуществлять внесудебное принуждение, юрисдикционную деятельность, в их непосредственном ведении находится механизм физического принуждения, защиты (армия, милиция, исправительные учреждения и т. д.).

В-пятых, они наделены дискреционными полномочиями, свободой усмотрения, которая служит одним из средств выполнения государственными органами возложенных на них задач и полномочий.

Уровень законности в государстве прежде всего зависит от ее состояния в исполнительно-распорядительной деятельности. Когда он здесь низок, то даже если иные ветви государственного механизма неукоснительно выполняют юридические предписания, есть основания говорить о разрушении, кризисе режима законности. Если имеются многочисленные факты, что работники милиции незаконно задерживают граждан, изымают у них имущество, что без достаточных законных оснований военнослужащие применяют огнестрельное оружие, убивают и ранят людей, что квартиры распределяются в обход установленных правил, лицензирование не обходится без взяток и т. д., то даже строжайшее соблюдение законов при осуществлении правосудия, в процессе прокурорского надзора не окажет существенного влияния на общую картину взаимоотношений государства и граждан, негосударственных организаций. Это будут лишь островки законности в море административного своеволия.

Юридическая правомерность деятельности государственной администрации — стержень всего режима законности в стране.

§ 2. Особенности и способы обеспечения режима законности

Рассматриваемый режим является общим для всех сфер государственного строительства, всех организаций и граждан, всех отраслей права. Конечно, в деятельности государственной администрации он имеет ряд особенностей.

1. На государственной администрации лежит задача обеспечить соблюдение юридических норм огромным числом субъектов права, юридически правомерное функционирование огромного числа государственных органов, иных государственных организаций и их работников. И в то же время работа государственной администрации многообразна и с точки зрения правовых форм (правотворчество, правоприменение, юрисдикция), и с точки зрения многообразия отраслей и функций.

2. Главное требование законности к государственной администрации состоит в том, что законы и подзаконные нормативные акты должны неукоснительно соблюдаться теми, кому доверено их применение, их защита. Борьба с произволом администрации не менее важна, чем борьба с преступностью.

3. Подавляющее число подзаконных нормативных актов издается исполнительно-распорядительными органами. Одно из проявлений длительного господства в нашей стране административно-командной системы — преобладание подзаконных норм, регулирование многих важных общественных отношений правительственными, ведомственными и локальными актами.

В настоящее время и в ближайшем обозримом будущем число действующих подзаконных актов будет значительным. А значит, сохранится и такая особенность режима законности, как подчинение администрации нормам, которые она сама выработала, а также содержащимся в других подзаконных актах. Как правило, орган, принявший юридическую норму, вправе ее отменить, изменить, но он не вправе нарушить ее путем принятия правоприменительного акта. И тем более такая подзаконная норма обязательна для нижестоящих органов и организаций. С ней должен в ряде случаев считаться и вышестоящий орган (если она, например, принята исполнительным органом субъекта Федерации в рамках его исключительных полномочий).

Все более возрастает роль международных, государственно-правовых и административных (между административно-территориальными единицами, между разными управленческими звеньями и др.) договоров. Обеспечение их неукоснительного исполнения — важная задача административных структур.

Таким образом, важная особенность законности — необходимость соблюдения наряду с законами международных и ряда иных договоров, подзаконных норм, в том числе и тех, которые изданы самой государственной администрацией. Для исполнительно-распорядительных органов и их служащих обязательны и индивидуальные акты вышестоящих звеньев исполнительной власти, а также судов и судей.

4. Нельзя и невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий, жестко пеленать ее юридическими предписаниями. В рамках закона она должна иметь возможность выбора оптимальных вариантов. Целесообразно используя свои полномочия, действуя в правовых рамках, государственная администрация должна добиваться положительных результатов, созидать. Ее деятельность должна быть эффективной. Государственная администрация активно занимается правонаделением: распределяет ресурсы, принимает на работу

и т. д. Здесь законность и целесообразность должны органично сочетаться.

5. Администрация обязана оперативно реагировать на события реальной жизни. Осуществляя руководство в условиях чрезвычайных обстоятельств, пресекая бандитизм и во многих подобных экстремальных ситуациях, субъекты административной власти действуют в условиях дефицита информации. Поэтому существует реальная и неустранимая возможность ошибок, нарушений законности. Конечно, деятельность нужно оценивать с позиций законности, но и результат, его цена обязательно принимаются во внимание.

6. В ряде случаев органы исполнительной власти вынуждены действовать при отсутствии надлежащей законодательной базы. Например, нередки случаи, когда принимаются законы, для осуществления которых у администрации нет финансов.

7. Учитывая огромный объем и разнообразие властной деятельности, наличие большой свободы усмотрения и отсутствие юридического образования у многих государственных служащих, для обеспечения режима правозаконности в деятельности государственной администрации нужна большая система гарантий.

Последовательная и строгая реализация законности предполагает наличие соответствующей системы ее гарантий. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности.

Среди общих условий можно различать политические, экономические, организационные, идеологические, юридические. Политическими предпосылками законности являются режим демократии, гласность. А они, как показал опыт многих стран, будут реальными только в условиях существования независимого от государства гражданского общества, политического плюрализма, свободы печати, разделения властей.

Только реальное разделение властей, а также существование независимых от правящей партии, государства средств массовой информации, движений и политических партий, децентрализация государственных структур могут стать подлинными гарантами режима правозаконности.

К его экономическим предпосылкам можно отнести как достигнутый страной уровень благосостояния, наличие у государства необходимых ресурсов, так и фактическую гарантированность прав граждан, организаций, их экономическую свободу, многоукладность экономики, существование рынков товаров, капиталов, труда. Хотелось бы отметить взаимосвязь экономических свобод, многоукладное™ рынка, конкуренции с политическими свободами, плюрализмом, демократией вообще и в обеспечении законности в частности.

Огромное значение для существования правопорядка имеют правовая культура должностных лиц и граждан, правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека. Велико значение хорошо осуществляемого убеждения, в частности, умело организованного поощрения (идеологические предпосылки).

На состояние законности немалое влияние оказывают такие организационные факторы, как организационная структура аппарата, квалификация служащих, эффективность деятельности системы правовой подготовки кадров, четкое и рациональное разделение полномочий и др. Уменьшение уровня секретности, создание ведомственных центров информации и связей с общественностью, совершенствование разрешительной системы, ликвидация аппаратных излишеств и иные организационные мероприятия создают условия для укрепления правопорядка в стране.

К числу общих условий законности относится и состояние системы законодательства (юридические предпосылки). Речь идет о качестве законов, полноте правового регулирования, процессуальном обеспечении материально-правовых предписаний, закреплении системы эффективных гарантий.

Специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения законности — контроль и принуждение.

§ 3. Понятие, содержание и виды контроля

В системах социального управления контроль — важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. Он используется для повышения исполнительс-

кой дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процесса.

Содержание контроля состоит из:

наблюдения за функционированием подконтрольных объектов, получения объективной информации о выполнении ими правил и поручений, их состоянии. Формы сбора информации — изучение данных учета, отчетов, проверки документов, инвентаризации, ревизии, получение объяснений и др.;

анализа собранной информации, выявления тенденций, причин, разработки прогнозов;

принятия мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, вредных последствий, ущерба, несчастных случаев, нецелесообразных действий и расходов и в том числе пресечения противоправной деятельности в целях недопущения вредных последствий, новых нарушений;

учета конкретных нарушений, определения их причин и условий;

выявления виновных, привлечения их к ответственности. В одних случаях контролирующие органы вправе сами решить вопрос о дисциплинарной, материальной, уголовной ответственности виновных, в других — обязаны ставить вопросы об этом перед компетентными органами, должностными лицами.

В зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе которого проверяются законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности. Надзор — это суженный контроль.

Внешний контроль за государственной администрацией осуществляется извне всеми иными государственными органами: Президентом, законодательными органами, судами, прокуратурой. В самой государственной администрации существуют разные организационно-правовые формы внутреннего контроля, среди которых нужно различать осуществление соответствующих полномочий субъектами линейной власти (органами общей компетенции в отношении подведомственных им органов и внутриведомственный контроль) и субъектами функциональной власти (финансовый контроль и другие виды надведомственного контроля).

По времени осуществления различаются контроль предварительный (например, при лицензировании), текущий (в процессе деятельности) и последующий.

Используя разные критерии, необходимо различать контроль сплошной и выборочный, фактический (инвентаризация, например) и документальный, внутриведомственный и межведомственный. Проверки могут проводиться по месту нахождения субъекта, осуществляющего контроль, и по месту нахождения проверяемых лиц, материальных ресурсов, сооружений, природных объектов.

§ 4. 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, эта возможность неразрывно связана с такими его правами, как 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 РФ, многие структурные подразделения которой вправе контролировать определенные направления работы федеральных органов и органов субъектов РФ.

Важным звеном в системе Администрации Президента РФ, активно осуществляющим контрольные полномочия, является *Контрольное управление Президента Российской Федерации*. Это управление является структурным подразделением Администрации Президента РФ. Контрольное управление Президента действует с первых дней существования Администрации Прези-

дента, учрежденной 19 июля 1991 г. Приоритеты в деятельности Контрольного управления определяются Президентом и Руководителем его Администрации.

Основными задачами Управления являются:

контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;

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 РФ, бюджетных посланий 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.

Основными функциями Контрольного управления являются:

организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю;

рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ и подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений;

осуществление контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ;

осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ контроля за исполнением сметы Администрации Президента РФ;

осуществление 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 осуществление методического руководства этой деятельностью;

участие в предупреждении и устранении выявленных нарушений;

участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ;

изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Управление для осуществления своих задач и функций имеет право:

создавать комиссии с привлечением в установленном порядке работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, 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 в установленном порядке 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 РФ, органы внутренних дел РФ, 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 Федера-

ции, 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.

Контрольное управление работает в тесном контакте с Правительством, Советом Безопасности, Федеральным Собранием, самостоятельными подразделениями Администрации Президента и его полномочными представителями в федеральных округах, руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, федеральными и региональными органами контроля и надзора. Мнение федеральных органов власти, а также органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции, учитывается при подготовке плана контрольных проверок.

Важная роль в осуществлении президентских контрольных полномочий принадлежит полномочным представителям Президента РФ.

Правовым актом, определявшим статус полномочного представителя Президента РФ, ранее являлся Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации». Полномочный представитель Президента РФ в регионе РФ являлся должностным лицом, представлявшим интересы Президента РФ на части территории страны, включающей один или несколько субъектов РФ.

Однако в соответствии с Указом Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений институт полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Одними из основных задач полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе являются:

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

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 в целях решения возложенных на него задач среди прочего:

анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в этих органах, вносит Президенту РФ соответствующие предложения;

согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти;

организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа;

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 РФ при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Для реализации указанных полномочий полномочный представитель Президента РФ имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрат-

рации Президента РФ, федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

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;

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, и др.

§ 5. Парламентский контроль

Федеральное Собрание РФ вправе контролировать федеральные исполнительные органы, а законодательные органы субъектов РФ — исполнительные органы соответствующих республик, краев, областей, округов, городов. Контрольные полномочия законодательных органов субъектов РФ закреплены соответствующими конституциями и уставами.

Конституция РФ предоставила Федеральному Собранию довольно ограниченные возможности для контроля за федеральными органами исполнительной власти. Главным образом они принадлежат Государственной Думе, которая дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Отрицательную оценку деятельности Правительства РФ Государственная Дума вправе выразить в постановлении о недоверии ему.

В основном Государственная Дума может влиять на исполнительную власть с помощью бюджета. Она дает оценку проек-

ту федерального бюджета, выносимому на ее рассмотрение Правительством РФ, и утверждает его. Правительство РФ обязано ежегодно представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший год.

На паритетных началах Государственная Дума и Совет Федерации формируют Счетную палату. Она должна выполнять такие задачи, как:

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; 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, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Государственная Дума оказывает влияние на финансовую деятельность, назначая и освобождая от должности Председателя Центрального банка РФ.

Конституции и уставы субъектов РФ тоже содержат положения о парламентском контроле за исполнительной властью. Они

закрепили такие формы воздействия, как необходимость получения согласия законодательного органа на назначение главы правительства, отчеты об исполнении бюджета.

Многие субъекты РФ предоставили своим представительным органам более широкие контрольные полномочия, чем их имеет Федеральное Собрание РФ. В ряде республик конституции закрепляют подотчетность правительств представительным органам, в частности, такую форму контроля, как депутатский запрос к правительству, его главе, отдельным министрам и руководителям других органов.

§ 6. 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 и по рассмотрению административных и судебных жалоб граждан. Он вправе рас-

сматривать не только жалобы 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 лип, 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 или 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 содей-

ствием 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 свою 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.

§ 7. Контроль органов исполнительной власти

Целью контроля за деятельностью органов исполнительной власти органами и должностными лицами самой системы исполнительной власти является обеспечение законности и дисциплины в экономической, социально-культурной, административно-политической, в том числе в 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 правительство, администраций краев, областей, иных субъектов РФ.

Контроль Правительства РФ за деятельностью органов исполнительной власти обусловлен прежде всего Конституцией РФ. Предоставленные Правительству РФ конституционные полномочия предполагают осуществление контроля за исполнением законодательства в области федерального бюджета; проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования и др.; осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики и т. д. Правительство РФ осуществляет контроль и за органами исполнительной власти субъектов Федерации. 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 полномочиям 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 компетенции. 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 как в отношении органов, организаций и их должностных лиц на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. Безусловно, в субъектах РФ ведомственный контроль осуществляется и органами исполнительной власти отраслевой и межотраслевой компетенции самих субъектов РФ.

Подведомственный контроль осуществляется в отношении не находящихся к ним в ведомственной подчиненности органов и организаций со стороны органов межотраслевой компетенции и некоторых органов отраслевой компетенции, наделенных соот-

ветствующими контрольными полномочиями. К федеральным органам исполнительной власти, наделенным подобными надведомственными контрольными полномочиями, относятся Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба по финансовым рынкам, а также многие федеральные службы и некоторые иные структурные подразделения, подведомственные Министерству внутренних дел РФ, Министерству природных ресурсов РФ, Министерству промышленности и энергетики РФ, Министерству сельского хозяйства РФ, Министерству транспорта РФ, Министерству финансов РФ, Министерству экономического развития и торговли РФ, Министерству юстиции РФ и др. Надведомственные контрольные проверки федеральными органами исполнительной власти также осуществляются как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. В субъектах РФ имеются и 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.

От надведомственного контроля следует отличать *административный надзор,* который 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 стоящих перед ними задач и функций соответствующими административно-властными полномочиями. В структуре федеральных органов исполнительной власти имеется ряд федеральных служб, осуществляющих надзор. Немало надзорных полномочий осуществляют и некоторые другие федеральные органы исполнительной власти[1].

[1] Подробно вопросы административного надзора рассмотрены в гл. 17.

§ 8. 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 независим 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 субъекта 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 веде-

ния 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 за собой 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 свою юридическую силу.

Дела об оспаривании правовых актов, носящих 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 законода-

тельного 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 предопределяют 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 арбитражнымисудами.*

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.

ГПК 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 спорам 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.). 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 термином «нарушение 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 правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт *недействующим* полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом време-

ни. 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).

АПК 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 АПК РФ и другими федеральными законами, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Порядок судопроизводства в арбитражных судах определяется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской- Федерации», Федеральным конституционным законом «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 разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием:

а) организаций, являющихся юридическими лицами;

б) граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, который приобретен в установленном законом порядке;

в) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

г) государственных органов, органов местного самоуправления;

д) 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:

а) 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);

б) 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);

в) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбит-

ражного суда (п. 3 ст. 29, ст. 202—211 АПК РФ; ч. 3 п. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

г) 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);

д) 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 заявлению; 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 административных органов о привлечении к административной ответственности.

В порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности включаются: основания возбуждения производства; подача заявления о привлечении к администра-

тивной 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 в субъектах 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 за-

конов 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 Федерации, могут проверяться судами общей юрисдикции на предмет их соответствия нормативным актам более высокой юридической силы (в том числе и 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.

§ 9. Понятие, цели, задачи и предмет прокурорского надзора

Единственным ведомством в системе государственной власти, осуществляющим надзор за исполнением всех действующих в Российской Федерации законов от имени государства, является прокуратура. Прокурорский надзор — это специфический вид государственной деятельности. Он распространяется на всю территорию страны и на все отношения, урегулированные правом, являясь в этом смысле универсальным.

Прокурор вправе в силу предоставленных ему полномочий проверить исполнение законов любым органом, должностным лицом либо гражданином, если в поступивших заявлении, жа-

лобе, ином обращении содержатся сведения о нарушении законов. Вместе с тем органы прокуратуры, осуществляя надзор, не должны подменять иные государственные органы и должностных лиц, на которых возложен контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий и организаций.

Цели прокурорской деятельности заключаются в том, чтобы обеспечить:

верховенство закона;

единство и укрепление законности;

защиту прав и свобод человека и гражданина;

охраняемые законом интересы общества и государства.

Эти же задачи стоят перед прокуратурой и при осуществлении надзора за законностью деятельности государственной администрации (общего надзора). Для их выполнения Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры наделены необходимыми полномочиями.

В соответствии с требованиями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом ее надзора является исполнение законов и соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, законодательными и исполнительными органами субъектов Федерации, их должностными лицами, администрациями негосударственных организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Надзор за законностью деятельности государственной администрации — одно из направлений прокурорского надзора. С этой целью органы прокуратуры проводят проверки. Поводами для них служат любые ^поступившие в прокуратуру сообщения о фактах нарушения закона; основаниями — данные о каких-либо правонарушениях, требующих прокурорского реагирования.

Прокурор, а также его заместитель, помощник вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения государственных и негосударственных организаций, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Прокурор может требовать от руководителей и других

должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам относительно деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

При осуществлении надзора за соблюдением органами и должностными лицами государственной администрации прав и свобод человека и гражданина 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, нарушавших закон, и возмещению причиненного ущерба; использует иные полномочия, предоставленные в связи с осуществлением надзора за исполнением законов.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, если пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, нарушены права и свободы значительного числа граждан, в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Если нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство по делу об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о проступке и материалы проверки в органы или должностным лицам, которые полномочны рассматривать такие дела.

Выявив нарушения действующего законодательства, прокурор применяет и специальные меры прокурорского реагирования:

протест;

представление;

постановление;

заявление о признании правового акта противоречащим закону (недействительным);

предостережение.

Протест прокурора — это правовой документ, который приносится на незаконный правовой акт и содержит требование о его отмене или приведении в соответствие с действующим законодательством. Он приносится в орган либо должностному лицу, издавшему незаконный акт, или в вышестоящий орган. Протест подлежит рассмотрению в 10-дневный срок с момента его поступления. 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.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

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. Как правило, оно вносится в орган или должностному лицу, компетентному обеспечить принятие реальных мер по устранению нарушений, при наличии системы, группы нарушений. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению с принятием конкретных мер по устранению допущенных правовых аномалий. О результатах принятых мер сообщается прокурору в письменной форме в месячный срок.

Заявление о признании правового акта противоречащим закону — это письменное обращение прокурора в суд, содержащее ходатайство признать незаконный правовой акт недействительным. Заявление направляется в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

В начале 1999 г. в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» были внесены изменения. В частности, он был дополнен ст. 25' «Предостережение о недопустимости нарушения закона». В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным 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 в установленном законом порядке.

При наличии признаков преступления прокурор выносит постановление о возбуждении уголовного дела.

В заключение следует подчеркнуть, что в настоящее время деятельность российской прокуратуры является важной составляющей борьбы за законность в защите прав и интересов граждан.

Глава 30
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 публич-

ных 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. Органы административной юстиции могут быть в известной мере независимы 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. Административно-правовые споры (т. е. споры граждан и других субъектов права с публичной властью) подведомственны либо общим судам, либо специальным административным судам, отделенным от общих судов, либо так называемым квазисудебным органам.

7. Административные споры рассматриваются по установленным процессуальным законодательством правилам, обеспечивающим участникам правового спора формальное (процессуальное) равенство, т. е. в рамках специально созданных про-

цедур рассмотрения жалоб (или исков). При рассмотрении административного дела должны соблюдаться все принципы административного процесса (гласность, устность, законность, состязательность, непосредственность и т. д.).

8. Юридическим «результатом» административно-юстиционного процесса является 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 вьщеления 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: единая административная юстиция создавалась в Англии, Северо-Американских Штатах, Швейцарии, Дании,

Норвегии, Бельгии; система специальных коллегий была установлена в ведомстве управления во Франции, Испании, Португалии, а также в Пруссии и других германских государствах[1].

§ 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.

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 и по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

ГПК РФ не содержит понятия «административное судопроизводство». Сразу же заметим, что практически одинаковые

[1] См.: *Рязановский В. А.* Единство процесса. М., 1996. С. 37.

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).

КоАП РФ 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 КоАП РФ), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ) 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, мировые судьи) рассматривают дела об административных правонарушениях.

Учеными традиционно подчеркивается, что законодатель не определяет содержание и пределы административного судопроизводства[1]. 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

[1] См., например: *Вицин С.* От формирования судебной системы к ее реформированию // Российская юстиция. 2001. № 4. С. 3.

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, подсудные 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 10 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 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 «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 судеб-

ной 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 целые 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 суды — гражданские, угояовные 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, приходится 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:

а) 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);

б) 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);

в) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбит-

ражного суда (п. 3 ст. 29, ст. 202—211 АПК РФ; ч. 3 п. 3 ст. 23.1 КоАП РФ);

г) 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);

д) 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) 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 предпри-

нимательской 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 (или 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 деятельности 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 общероссийских, а также международных общественных объединений, действующих на территории Российской Федерации, 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 РФ 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 федерального 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.

§ 4. Кодекс административного судопроизводства — процессуальная основа деятельности административных судов

Как известно, без теоретических обоснований необходимости установления или учреждения того или иного административно-правового института возможна 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 судопроизводства[1]. Несмотря на достигнутый высокий

[1] См.: *Сшищева 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.

уровень аргументации целесообразности формирования специализированного административного судопроизводства в административных судах, авторы отмечают отсутствие ясности в самой концепции административного правосудия, в его соотношении с конституционным понятием «административное судопроизводство» и «административная юстиция»[1]. По мнению Ю. А. 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 управления[2].

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 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).

[1] См.: *Тихомиров Ю.* Административное судопроизводство в России: проблемы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35. См. также: *Махина С. Н.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999.

[2] См.: *Тихомиров Ю.* Указ. соч. С. 36.

5. Исполнительное производство (исполнение судебных решений).

6. 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 года.

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».

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».

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ.

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.

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).

Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «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 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» (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).

Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (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).

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» (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».

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от И ноября 2003 г. № 151-ФЗ).

Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (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».

Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (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).

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».

Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «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 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 190-ФЗ «О финансово-промышленных группах».

Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-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 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (с последующими изменениями и дополнениями).

Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «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».

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» (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 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

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).

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. указов Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. № 1662-X и от 2 февраля 1988 г. №8422-X1).

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 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями).

Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации».

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 государственные 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 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе 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».

Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, 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».

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».

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».

Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2002 г. № 930 «Об утверждении Правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и оформления его результатов».

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.

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.

Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утв. приказом Министерства юстиции РФ от 14 июля 1999 г. № 217.

Закон Республики Татарстан от 18 мая 1993 г. № 1857-ХП «Об административной ответственности за нарушение общественного порядка и порядка управления» (в ред. Закона Республики Татарстан от 27 июня 2001 г. № 895).

Кодекс Волгоградской области об административной ответственности. Областной закон от 17 июля 2002 г. № 727-ОД.

Закон Кировской области от 26 июля 2002 г. № 88-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области».

Закон Свердловской области от 9 января 1998 г. № 4-03 «Об обращениях граждан».

Закон города Москвы от 18 июня 1997 г. № 25 «Об обращениях граждан».

Демьян Николаевич Бахрах,
Борис Вульфович Российский,
Юрий Николаевич Старилов

Административное право

Учебник для вузов

2-е издание, измененное и дополненное

Издательство НОРМА
Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс (095) 921-62-95
E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

Подписано в печать 31.12.04.
Формат 60x90/16 . Бумага типографская.
Гарнитура «Тайме». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 50,0. Уч.-изд. л. 42,68.
Тираж 6000 экз. Заказ № 4504014 .

Официальным дистрибьютором Издательства НОРМА
является «Издательский Дом ИНФРА • М»:
127214, Москва, Дмитровское ш., 107

Опт, розница, книга — почтой, доставка:
Телефоны: (095) 485-45-44 (справки о наличии);
(095) 485-74-36 (книга — почтой);
(095) 485-74-00 (заключение договоров); (095) 485-69-44
Факс: (095) 485-53-18; 485-68-18
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Мелкооптовая продажа и розница:
Продажа со скидкой 10% для студентов и преподавателей
осуществляется в павильоне № 411-32
«Книжной ярмарки на Тульской» по адресу:
Варшавское ш., 9 (ст. м. «Тульская», далее трамв. № 3, 35, 47
до остановки «СтройДвор»)

Отпечатано с готовых диапозитивов
в **ФГУИПП** «Нижполиграф».
603006, Нижний Новгород, ул. Варварская, 32.

ISBN 5-89123-911-6

785891 239111