

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

С.Н. БРАТАНОВСКИЙ

Рецензенты

Юсупов В.А., доктор юридических наук, профессор.
Епифанов А.Е., доктор юридических наук, профессор.

Раздел I. ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1. СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Понятие, содержание и виды управления

В научной литературе по вопросам управления выделяются следующие виды управляемых систем: механические, биологические, социальные. В механических системах управление осуществляется совокупностями машин и технологическими процессами. Объект управления биологических систем - процессы, происходящие в живых организмах. Социальные системы относятся к наиболее сложным. В основе их функционирования лежит управление общностями людей. Со структурно-функциональной точки зрения общество - это целостная система с иерархией подсистем различной степени сложности и организации. Каждая из этих подсистем, являясь компонентом системы более высокого уровня, в свою очередь, заключает в себе собственные системы, которые тоже подвержены слиянию.

Управление в тех или иных формах всегда было присуще человеческому обществу. По мере развития общества возрастало значение управления и осознанность в его необходимости. Как отмечает известный ученый в области социального управления В.Г. Афанасьев, вместе со становлением общества в нем сложились и действуют два типа факторов управления - объективные (независимые от сознания) и субъективные (сознательные) и соответственно два механизма управляющего воздействия на общественную систему - стихийное регулирование и сознательное управление. Стихийные регуляторы действуют в тех случаях, когда людьми не познаны и в силу этого не используются объективные закономерности развития общества. К ним, например, можно отнести закономерности развития рыночных отношений, когда имеют место многочисленные становления и переплетения различных, нередко противоположных друг другу сил и явлений, актов спроса и предложения, сумм и продаж и т.д. В основе таких закономерностей в конечном счете лежит закон стоимости, выступающий в качестве управляющей силы производства товаров (услуг) и распределения труда. И наоборот, с познанием этих закономерностей управление приобретает качественно новый тип организации общественной жизни, так как учитывается тенденция развития экономических процессов и иных сфер жизнедеятельности общества. Иначе говоря, с понятием управления как специфического социального явления мы непременно связываем сознательное начало, волю и знание человека <1>.

<1> См.: Уваров В.Н. Государственная служба и управление. Петропавловск: СКЮА, 2004. С. 10.

Управление имеет место там, где осуществляется коллективная, совместная деятельность людей. Всеобщий характер управления вытекает из объективной необходимости в регулировании, координации, согласовании усилий людей в решении поставленных перед ними задач. Управление становится общественно необходимой функцией независимо от уровня и степени объединения людей в процессе совместной деятельности. "Всякий непосредственно общественный или совместный труд, - писал К. Маркс, - нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере" <2>. Иначе говоря, непременным условием функционирования любого трудового коллектива является управление, так как это связано с установлением порядка, организованности, разделения труда между работниками, определением места человека в коллективе и его функцией, формированием общей цели и производственных задач.

<2> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 342.

Управление находится в ряду явлений второй (искусственной) природы, возникших и развившихся в течение всей истории человеческой цивилизации. Оно создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности и имеет в обеспечении их потребностей и интересов столь же важное значение, как семья и собственность, мораль и право, способ производства и государство, знание и информация и другие общественные институты.

Отсюда связанность управления с уровнем развития и организации человеческого потенциала, вся его зависимость от состояния общества, его закономерностей и форм, идеалов и ценностей. В ходе исторического развития сущность и формы управления претерпевали значительное изменение: от управления при помощи эмпирического опыта, традиций и обычаев, передаваемых от поколения к поколению в первобытном обществе до сознательного управления общественными процессами на научной основе в современном обществе.

На существующем в настоящее время этапе человеческой цивилизации управление характеризуется исключительной сложностью, так как в его орбиту вовлечены миллионы людей с их интересами и потребностями, целями и поступками. От управления в конечном счете зависит состояние общества и благополучия каждого человека, и, с другой стороны, само управление представляет собой сложную систему взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов (внутри системы) и отражает многообразие взаимосвязей управляющей системы с обществом. Все это, как справедливо отмечает Г.В. Атаманчук, свидетельствует о том, что управление является одной из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности <3>.

<3> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004. С. 42.

В науке управления и в учебной литературе сущность управления раскрывается через понятие "воздействие". Таким образом, выделяется главный признак управления - это активное влияние на общественные отношения, на сознание и поведение людей. В обобщенной форме можно сказать, что управляющий субъект путем воздействия на управляемый объект пытается внести в него определенные изменения, преобразования, дать новое направление его развитию. Без управляющего воздействия нет самого управления. В известном смысле воздействие - это результирующая деятельности, взаимодействия, отношения.

Для уяснения сущности и понимания управления следует раскрыть специфические свойства и возможности управляющего воздействия. В качестве исходной потенциальной силы в управлении выступают **воля и знания** человека. Управляющее воздействие, прежде чем осуществиться, стать реальностью, возникает в сознании человека, проходит в нем путь развития от интуитивного ощущения необходимости что-то изменить, от замысла и раздумий до конкретных решений, подкрепленных расчетами, материальными и кадровыми ресурсами, проектами, моделями и, главное, волей - желанием и стремлением сделать дело. А это значит, что управляющее воздействие должно содержать в себе момент **целеполагания**.

В общественной жизни, по словам Ф. Энгельса, "ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели" <4>. Соответственно, в общественных связях, подвергаемых управляющему воздействию, активно проявляет себя воля, сознание человека. В силу этого объектом социального управления является волевое поведение людей. Социальное управление, следовательно, воздействует упорядочивающе на субъективную деятельность (волю, сознание) людей - участников волевых отношений, имея своей целью обеспечение соответствия этой деятельности общим интересам или интересам определенной группы людей.

<4> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 306.

Волевой характер социального управления находит одно из своих непосредственных выражений в соподчинении воли людей, являющихся участниками управляемых социальных процессов. На первый план здесь выдвигается одна управляющая воля. То есть во всех вариантах социального управления наблюдается навязывание управляемым объектам чужой воли. Иначе говоря, управление предполагает, с одной стороны, известный авторитет, а с другой - известное подчинение, что является залогом эффективной производственной жизнедеятельности.

Управление (управляющее воздействие) имеет **организующую сущность**, то есть это организаторская работа. В этом аспекте управление рассматривается в качестве объективно необходимого инструмента организации общественной жизни, совместной коллективной деятельности людей.

Понятие "организация" органически связано с понятием "управление", мало того, оно выражает

сущность управления. Организация пронизывает управленческую деятельность, охватывает широкую сферу - от деятельности предприятий (учреждений, организаций) до высших представительных и исполнительных органов и аппарата Президента РФ. Другими словами, организация - суть, ядро управления - отражает не только структуру, но и главным образом динамический характер управления.

"Организовывать" означает располагать людей в пространственных (территория, сооружения) и функциональных (социальные роли, виды работ) координатах, соединяя их с орудиями и средствами труда, обеспечивать их взаимодействие и взаимообмен в труде и общественной жизни, расширять их сознательные возможности путем согласования и концентрации усилий. Известно, что организация расширяет возможности людей, обеспечивает им новое качество.

Придавая какому-либо общественному процессу определенные цели, организуя в нем взаимодействие людей, управление призвано в рамках этих целей и организации конкретно регулировать поведение и деятельность каждого из участников данного управляемого процесса. В обществе действует множество социальных норм, направляющих и ориентирующих, оценивающих и мотивирующих поведение и деятельность людей. Традиции и обычаи, исторические уроки и выводы, право и мораль, ценностные и социально-технические нормы и многие другие регуляторы выступают важнейшими достижениями человеческой культуры, помогающими разумнее и экономичнее создать настоящее и будущее. Поэтому, говоря об организующем элементе управления, необходимо указать и на его **регулирующее** свойство.

При помощи социальных норм в рамках организационно оформленных коллективов людей и поставленных перед ними целей обеспечивается конкретное регулирование поведения каждого человека в управленческом процессе. Социальные нормы, особенно правовые, выступают неотъемлемым атрибутом управления, применяются во всех случаях, для которых они предназначены. Следовательно, социальное нормирование в управлении есть реально действующая система нормативной регуляции в процессе управленческого воздействия на коллективы людей, общество, человека; осуществляется в практических действиях участников управленческих отношений.

Управление как социальный институт имеет свою **организационно-структурную (административную) систему**. В историческом аспекте сознательное управление как целенаправленная и целеобразующая деятельность людей постепенно стала осуществляться в рамках специально создаваемых общественных институтов - субъектов управления. Сюда входят государственные органы и другие организации, осуществляющие управленческие функции в обществе. Роль субъекта управления состоит в обеспечении согласованного функционирования системы социального управления в целом, различных ее уровней и входящих в ее состав управляемых объектов - организационно оформленных коллективов людей. Создание и функционирование организационных (административных) систем осуществляется на основе структурных принципов (линейный, функциональный, линейно-функциональный, программно-целевой и др.). В любой организационной (административной) системе структурная и функциональная сторона неотделимы друг от друга, тесно взаимодействуют между собой, взаимообусловлены и в конечном счете влияют на итоговый совместный результат деятельности коллектива людей. В связи с этим совершенствование структуры и функционирования организаций выдвигается в число важнейших задач науки и практики управления.

Однако создание организационной структуры социального управления - необходимое, но не достаточное условие достижения поставленной цели и решения задач управления. Реальность управления обеспечивается такими его качествами, как организованность, ответственность, подчиненность, сила, воля. Взятые в совокупности они образуют новое качество - **власть управления**, т.е. наделение субъекта управленческой деятельности необходимыми полномочиями для успешной реализации возложенных на него управленческих функций <5>.

<5> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. С. 23.

И действительно власть, власть является основным стержнем, сердцевиной управленческого воздействия. При этом следует выделить два момента. С одной стороны, тот, кто управляет, наделяется властными полномочиями. Объект таких полномочий должен быть достаточным для того, чтобы успешно и эффективно решать поставленные перед коллективом задачи, обеспечивать согласованную деятельность коллектива. С другой стороны, как уже было отмечено, управление предполагает подчинение участников совместной деятельности воле управляющего субъекта (органа управления, руководителя). Подчинение в этом случае является необходимым условием реальности осуществления управленческих функций и организации самого управленческого процесса.

Управление как социально необходимый инструмент упорядочения общественных отношений в реальной жизни проявляется по-разному. В специальной литературе управление подразделяется на отдельные виды по различным основаниям (в зависимости от сфер общественной жизнедеятельности, от структуры общественных отношений, от объектов управления и т.д.). Многие авторы в качестве

основания классификации видов управления выделяют существенные свойства и природу субъекта управления. В этом случае выделяются: государственное управление (в обобщенном виде субъектом управления выступает государство), общественное управление - общественные, негосударственные структуры, менеджмент (субъект управления на хозяйственном микроуровне - руководитель, менеджер предприятия фирмы и т.д.), местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление).

Управлению подвергается и экономика, и социальная сфера, и сфера административно-политического строительства. В свою очередь, сама управленческая деятельность как специализированная человеческая деятельность приобретает свою предметную природу в зависимости от того, в какой сфере она осуществляется.

Таким образом, можно считать, что к существенным признакам социального управления могут быть отнесены: а) управление есть общественно необходимая функция, которая носит всеобщий характер и непременно имеет место там, где осуществляется коллективная (совместная) деятельность людей; б) управление есть сознательная, волевая, целенаправленная деятельность людей, связанная с разработкой, принятием и практической реализацией управленческих решений; в) управляющее воздействие является ядром, стержнем управления, оказывает всестороннее влияние на общественную систему, ее составные части, поведение людей; обладает целеполаганием, организующими и регулирующими свойствами; г) властность, как необходимый признак управления, необходимое условие реализации управляющего воздействия на объекты, поведение людей; д) организационная (административная) оформленность управления, обеспечивающая формирование структуры и функционирование системы социального управления, ее составных частей, коллективов (ассоциаций) людей <6>.

<6> См.: Уваров В.И. Государственная служба и управление: Учеб. Петропавловск: СКЮА, 2004. С. 16 - 17.

С учетом властных существенных признаков социального управления можно сформулировать следующее определение: управление представляет собой целеполагающее, властно-организующее и регулирующее воздействие специально созданных для этого управляющих субъектов (в формах организационных структур или самоуправления, на объект управления (социальную систему, ее составные части, коллективы (ассоциации) людей)) на основе установленных и охраняемых в обществе социальных норм.

1.2. Понятие и сущность государственного управления

Государственному управлению принадлежит особое место в системе целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы. Это связано с тем, что государство как ведущий субъект социального управления выступает единственной, универсальной организацией политической власти в обществе, охватывающей все население страны в пределах определенной территории. Ни один другой субъект социального управления не обладает таким свойством.

Целостное представление о государственном управлении как определяющем воздействии на общественные процессы можно получить путем анализа его существенных свойств. Раскрыть сущность специфических особенностей государственного управления - это означает выявить такие основополагающие свойства (черты), которые указывают на его объективную необходимость в обществе.

Социально-политическая природа государственного управления выражается в ряде его существенных признаков. Это прежде всего заложенная в нем мощная властная сила.

Действительно, государство потому и является государством и тем самым отличается от иных общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуемая в обществе - по отношению к людям - государственная власть. Государственная власть - это особый атрибут управления в обществе. Располагая огромными материальными, финансовыми, организационными и другими ресурсами, государство в процессе управляющего воздействия на социальную систему обладает исключительным правом применения в случае необходимости легитимных средств принуждения.

Являясь составной (и наиболее оформленной) частью социального управления, государственное управление имеет **целенаправленный характер** и обеспечивает решение специфических задач. Именно государству принадлежит ведущая роль в реализации государственных национальных интересов. Качественные особенности государственного управления отражает своя нормативно установленная цель. Она формируется и находит свое закрепление в Конституции РФ, законодательных и других нормативных правовых актах высших представительных и исполнительных органов России. Речь идет об обеспечении материального благополучия членов общества, их нравственного и физического совершенствования, правовой и социальной защищенности. Цель государственного

управления состоит в повседневном исполнении, претворении в жизнь Конституции РФ, законов, указов Президента РФ и других нормативных правовых актов. Более конкретно целевая направленность деятельности государственных органов определена в их уставных документах или законодательных актах.

Достижение генеральной цели государственного управления отраслью (сферой, функцией) предполагает решение различных по характеру, содержанию и социальному назначению задач. Последние наряду с общей целью формируются под воздействием социально-политических и экономических условий развития общества и государства, то есть выражают вполне определенные, конкретные социальные запросы (производство товаров, работ, услуг). Цель, задачи и содержание управленческой деятельности определяют социальное назначение той или иной отрасли государственного управления. Это, в свою очередь, порождает комплекс специфических функций управления в отрасли, адекватных методов управления и правовых форм.

Государственная власть управляет обществом при помощи системы органов. Они разнообразны по своей структуре и компетенции, а их совокупность нередко называют механизмом государства, материальным выражением государственной власти. К числу важнейших относятся органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также иные органы и учреждения государства, обеспечивающие нормальное функционирование общества и охрану его от противоправных посягательств.

Государственное управление выражает интересы всего общества, обеспечивает координацию (согласованность) развития всех отраслей управления. Для повседневного выполнения управленческих функций создается **специальный аппарат**, осуществляющий от имени государства управление в обществе. Этот аппарат имеет сложную структуру и разнонаправленную деятельность.

Состояние аппарата, его связанность с обществом или отчужденность от общества, его объем и иерархическое построение, качество персонала и многие другие параметры имеют решающее значение для самого государства, общества и государственного управления.

Выделение из общества публичной, государственной власти связано с появлением особого слоя людей - **профессионалов**, осуществляющих от имени государства управленческие функции. Эти люди занимают свои должности путем избрания, назначения либо замещения по конкурсу (контракту). Они не принимают непосредственного участия в производстве материальных и духовных благ, а занимаются исключительно своей специализированной деятельностью - управлением, причем речь идет об управлении не в форме пожеланий или призывов, а в официальной, правовой форме, так как такое управление опирается на государственную власть.

Специфическим свойством государственного управления является, далее, его **распространяемость на все общество** и даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики. Здесь следует прежде всего выделить социальную роль государства в современном обществе. Из органа, стоящего над обществом (например, в условиях авторитарного, тоталитарного режимов), государство превращается в организующую силу общества (современное цивилизованное государство). Государственное управление осуществляется в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества - хозяйственно-экономическое строительство, социально-культурная и административно-политическая сферы. 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.

К государственному управлению имеет непосредственное отношение социальный институт **гражданства**. Институт гражданства как правовая связь человека с конкретным государством, фиксирующая определенные обоюдно ответственные отношения, служит важным основанием для рассмотрения любых вопросов государственного управления. В своей совокупности установленные права и обязанности составляют политико-правовой статус гражданина. Это дает возможность отличить гражданина государства от иностранных граждан и лиц без гражданства. Например, в соответствии с российским законодательством только граждане Российской Федерации могут поступить на государственную службу.

С государственным воздействием на социальную систему связано **административно-территориальное устройство** государства. Это означает, во-первых, наличие государственной границы, которая отделяет территорию данного государства от других государств и в пределах которой осуществляется государственная власть по территориальному принципу. Причем с государственной территорией связано решение внешнеполитических задач и функций государства (включая защиту своей территории от нападения извне); во-вторых, обеспечивается верховенство государственной власти в пределах определенной территории (границ государства), единство и полнота власти законодательных, исполнительных, судебных и других органов и учреждений государства в отношении населения; в-третьих, введение административно-территориального устройства (область, город, район и т.д.) обуславливает формирование центральных и местных органов государства,

распределение между ними функций и полномочий, соотношение централизации и децентрализации в управлении отраслями экономики и социальной сферы.

Государственное управление также несет в себе и такое свойство государственной власти, как **суверенитет** государства. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории. Суть суверенитета состоит в верховенстве и независимости государства по отношению к другим социальным структурам внутри страны и по отношению к другим государствам на международной арене (сфера межгосударственных отношений). В государственном управлении это выражается в верховенстве государственной власти на всей территории страны; в реальной возможности принятия и обеспечения исполнения решений, обязательных для населения страны; возможности отмены незаконных решений, принятых другими субъектами социального управления; обладании специальными средствами воздействия (принуждения), которыми не располагают другие социальные структуры.

Качественным параметром системы государственного управления является **форма** государства. Данное понятие включает форму правления, форму государственного устройства и форму государственного режима. В своем единстве они дают целостное представление об организации государственной власти и ее функционировании, о сложности системы государственного аппарата и государственного управления. Форма отражает устойчивость, стабильность государства. От того, как организована государственная власть и как она функционирует, зависит эффективность государственного управления, состояние всего общества <7>.

<7> См.: Уваров В.И. Государственная служба и управление: Учеб. Петропавловск: СКЮА, 2004. С. 22 - 23.

Таким образом, государственное управление как универсальное понятие несет в себе все свойства государства, выражает его сущность и социальное назначение, функции, методы и формы деятельности, является ядром социального управления. Соответственно, государственное управление может быть определено в качестве подзаконной, юридически властной, организующей деятельности особой группы органов (управленческого аппарата), выражающейся в воздействии на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения в соответствии с приоритетными задачами социально-экономических и политических преобразований в Российской Федерации.

Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления: в широком понимании - это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры и иных органов).

Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (подбор, расстановка, оценка труда кадров управления, учет и контроль, материальное обеспечение, планирование, дисциплинарное воздействие) в той или иной мере осуществляют многие органы публичной власти. Последние (например, областная дума) обеспечивают контроль за деятельностью своих образований, комитетов и комиссий, заслушивают отчет главы администрации, осуществляют подбор кадров для работы в аппарате этих органов.

При указанном подходе к пониманию государственного управления следует помнить, что организация как основной, определяющий элемент в понятии управления не может быть признана спецификой государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности. Она охватывает все вопросы жизни общества. Соответственно, ей подчинена работа всех государственных органов.

Во-вторых, при широком подходе к понятию государственного управления основной логической посылкой является тезис о фактическом совпадении конкретных форм деятельности различных государственных органов в процессе реализации ими функций государства. Действительно, поскольку организующий характер в той или иной мере присущ всем видам государственной деятельности, постольку в работе любого органа государства легко обнаруживаются однотипные функции, выступающие по существу конкретными проявлениями организующей деятельности (например, планирование, подбор и расстановка кадров, контроль и проверка исполнения). Но речь в данном случае идет о различных вариантах единой по своей организующей сути государственной деятельности.

Если не игнорировать главного в деятельности того или иного органа государства, а именно ее основного назначения, то, очевидно, не следует и ориентироваться в целях определения объема и границ государственного управления на внешнее сходство организационных действий. Нельзя исходя из методологических целей преувеличивать его значение в ущерб реально существующим фактическим и юридическим различиям, без чего вообще невозможно провести разделение труда в едином механизме государственно-правового воздействия на общественную жизнь.

Какова, например, роль конкретных форм организующей деятельности в работе органов суда и прокуратуры по осуществлению функций государства? Известно, что вышестоящие прокуроры руководят

работой нижестоящих, осуществляют планирование работы и расстановку кадров, контроль за деятельностью нижестоящих работников своей системы и т.п., председатель районного суда руководит работой своего аппарата (канцелярией, помощниками судей, секретарями судебного заседания и т.д.), т.е. они осуществляют действия организационного характера. Но эти действия не составляют основного содержания работы указанных органов государства. Вышестоящий прокурор, например, осуществляя руководство работой нижестоящих прокуроров, не выполняет задачи прокурорского надзора, но он обеспечивает нормальное и эффективное выполнение их в подчиненной ему системе прокурорских органов. Иначе говоря, организационные действия прокурора имеют своей целью создание условий для успешной реализации основного содержания его работы - прокурорского надзора. Эти действия являются вспомогательными и потому не могут быть положены в основу решения вопроса о характере основной деятельности конкретного государственного органа. Конечно, нельзя не признать, что они имеют управленческий характер. Однако именовать их управленческими функциями можно в смысле организации "собственных дел". Это внутриорганизационное управление.

Что касается органов представительной власти, то применительно к ним, со строгим учетом принципа разделения властей нужно отметить все же имеющуюся достаточно высокую степень наличия управленческих действий, сближающих деятельность органов представительной и исполнительной властей. Органы представительной власти решают самые разнообразные по своему характеру и важнейшие по своему значению государственные вопросы, в том числе связанные и с управлением, и с прокурорским надзором, и с правосудием. Однако их деятельность является всегда осуществлением государственной власти независимо от того, какие конкретные вопросы решаются в процессе такой деятельности. В этом выражается особое предназначение, обусловленное конституционным положением органов представительной власти по отношению ко всем другим органам государства. В то же время и в их деятельности можно обнаружить второстепенные направления (например, формирование рабочего аппарата, комитетов и комиссий представительных органов).

Резюмируя сказанное, отметим, что организационная (управленческая) деятельность органов представительной власти, прокуратуры, суда не лишена государственного характера, поскольку ее выполняющие органы, имеющие в своем распоряжении средства юридически властного характера, тем не менее она не может рассматриваться, во-первых, в качестве самостоятельного вида государственной деятельности, ибо не совпадает с таковым ни по назначению, ни по юридическим формам; во-вторых, в качестве деятельности, именуемой государственным управлением (исполнительной власти) в ее конституционном смысле.

Государственное управление в **узком понимании** - это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. К государственному управлению в узком смысле относится деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам, реализующим функции публичного управления, относятся и органы местного самоуправления, местная администрация, ее органы и структурные подразделения.

1.3. Принципы государственного управления

Теория принципов государственного управления как отправных научных и правовых категорий, выражающих сущность и особенности управленческих процессов в различных сферах жизни общества, имеет важное теоретическое и практическое значение. Формирование и соблюдение принципов государственного управления выступают фундаментальной основой правильного функционирования всей системы государственного управления, реформирования структуры и деятельности государственного аппарата, успешного решения приоритетных задач, стоящих перед органами государства в современных условиях социально-экономических и политических преобразований в России.

Принципы государственного управления, будучи объективной закономерностью, познаются людьми и через их деятельность и воплощаются в жизнь с помощью организационных и правовых форм. Правовая реализация принципов управления необходима потому, что право закрепляет и определяет взаимоотношение органов и людей в сфере управления, право устанавливает пределы должного, дозволенного поведения с точки зрения как общегосударственных интересов, так и интегрированных интересов большинства людей. Правовое опосредование принципов управления обеспечивает единство их понимания, исключает субъективистское толкование и применение отдельных принципов, способствует организованности в деятельности государственного аппарата, препятствует дублированию, обезличиванию в работе различных его звеньев.

Понятие "принцип" (см. лат. - начало, основа) означает первоначало, руководящую идею, основное правило поведения людей. Применительно к государственному управлению принцип выступает центральным понятием, ибо он положен в основу всей управленческой системы. В обобщенном виде

принцип вбирает в себя сущностные свойства государственного управления, из которого он выведен. В соответствии с этим принцип государственного управления есть основополагающее, руководящее начало, выражающее сущность и внутреннюю согласованность структурных элементов системы государственного управления. Определяющую роль принципов государственного управления можно выразить в следующих основных позициях:

а) принципы выступают в качестве официальных ориентиров для управленческой практики, ибо они закреплены в законодательных актах и направляют поведение участников управленческих отношений в соответствии с руководящими идеями государственного строительства, реформирования государственного аппарата и организации государственной службы;

б) принципы являются исходными установками (первоосновами) для правового регулирования управленческих отношений. В этом качестве принципы выражают сущность и содержание государственного управления в правовой форме, а также ориентируют законодателя на то, чтобы при разработке и принятии новых нормативных правовых актов по вопросам совершенствования государственного управления предусматривался механизм реализации этих руководящих идей;

в) принципы придают стабильность правовым установкам государственного управления. Закрепляя в законодательстве руководящие идеи в области управления общественными процессами, государство таким образом обеспечивает создание как фундаментальной правовой основы для всего механизма государственного управления в целом, так и управления отдельными сферами жизни общества (отраслями экономики, социальной сферы и административно-политического строительства);

г) принципы управления оказывают воспитательное воздействие на государственных служащих, других должностных лиц государственного аппарата, граждан и коллективы предприятий, учреждений и организаций. В управленческих отношениях стороны следуют предписаниям правовых норм, добровольно подчиняются предъявленным к ним правилам поведения, уясняя таким образом смысл действующего законодательства и усваивая заложенные в нормативных правовых актах принципы государственного управления.

Данные свойства принципов, получившие развитие в теории управления и государственной практике, составляют фундаментальную основу механизма государственного управления.

Принципы государственного управления неоднозначны по своему содержанию, сфере действия, целевой направленности, характеру связи и формам проявления в управленческой практике. Принципы, имеющие основополагающее значение для всего общества, получили закрепление в Конституции РФ. Они определяют социально-политическую сущность государственного управления в целом. В то же время имеются принципы с ограниченной сферой действия, и они характеризуют организационные связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе деятельности управленческих органов. В зависимости от этого принципы государственного управления делятся на **конституционные** и **организационные**.

1. Конституционные принципы государственного управления:

а) **участие политических партий в управлении.**

Участие политических партий в государственном управлении (формировании органов исполнительной власти и принятии важнейших практических решений) отвечает принципам современного правового государства. Пункт 3 ст. 13 Конституции РФ устанавливает политическое многообразие, многопартийность. Завоеывая места в парламенте, политические партии оказывают реальное воздействие на формирование органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне;

б) **демократизм государственного управления.** Принцип демократизации воспроизводит народовластие в государственном управлении. Это - сложный и многогранный принцип, требующий прежде всего установления глубоких и постоянных взаимозависимостей между обществом и государством, между всеми контактами общества и необходимыми им компонентами системы государственного управления. Данный принцип проявляется в свободном участии граждан в формировании органов исполнительной власти, в реальном их влиянии на практическую деятельность по управлению и осуществлению контроля за их работой, в использовании в необходимых случаях возможности судебной защиты.

В условиях правового государства в Российской Федерации действуют разнообразные формы, позволяющие использовать знание и опыт граждан в управлении делами государства: решение основных вопросов государственной жизни путем референдума; всенародное обсуждение важнейших законов; избрание народом органов государственной власти; формирование через представительные органы органов государственного управления; влияние на государственное управление через общественные и самодеятельные организации.

Важная роль в управлении государственными предприятиями, учреждениями, организациями принадлежит их трудовым коллективам. Путем проведения производственных собраний, совещаний, заключения коллективных договоров работники принимают участие в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, улучшении условий труда и быта,

использовании средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение;

в) **принцип законности.** Законность в государственном управлении означает прежде всего сознательное, творческое, точное, единообразное выполнение законов, осуществление государственными органами таких управленческих действий, которые соответствовали бы содержанию государственной воли, выраженной в законах; принятие управленческих решений по вопросам, отнесенным законом к компетенции данного органа, в установленном порядке и в определенной форме.

Взаимоотношения государственных органов с гражданами, коммерческими и общественными организациями в сфере управления могут осуществляться строго в пределах их полномочий. Ни один государственный орган, осуществляющий управленческую деятельность, не может сам изменять, расширять или сужать закрепленную за ним компетенцию;

г) **принцип федерализма.** Федеративное устройство Российской Федерации призвано сохранять всю многогранность территориальной, социальной и национальной организации жизнедеятельности общества, дифференцировать и конкретизировать возможности власти применительно к региональной и локальной специфике объективных условий и субъективного фактора, приближать власть и управление к человеку и окружающим его проблемам.

Принцип федерализма содержит в себе богатое организационно-регулирующее начало. Использование последнего позволяет проводить децентрализацию и деконцентрацию государственного управления, развивать и укреплять местное самоуправление, вовлекать в управленческие процессы значительное число граждан. Принцип федерализма в организации и функционировании исполнительной власти вытекает из федеративного устройства РФ (гл. 3 Конституции РФ). Федеративная система обусловила сложную схему распределения полномочий исполнительной власти. С организационно-структурной точки зрения принцип федерализма задает два уровня органов исполнительной власти: федеральные органы исполнительной власти; органы исполнительной власти субъектов РФ;

д) **приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства** - принцип, выражающий преимущественные положения граждан при реализации своих прав, свобод и законных интересов по отношению к органам государственного управления и их должностным лицам. В соответствии с Конституцией (ст. 1) Российская Федерация утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Государство признает и гарантирует конституционные права и свободы человека, которые принадлежат каждому от рождения, определяет содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

В целях защиты своих прав и законных интересов других физических и юридических лиц, общества и государства граждане вправе обращаться в органы государственного управления и к их должностным лицам. Последние в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть поставленные в обращении граждан вопросы, принять к ним необходимые меры и дать заявителям ответы в установленные сроки. Данное право граждан обеспечивается системой юридических гарантий, включая право на судебную защиту от неправомерных действий должностных лиц;

е) **равноправие граждан на участие в государственном управлении.** Согласно Конституции РФ (ст. 32) граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Граждане имеют также равное право на доступ к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Требования, предъявляемые к кандидатам на должности государственных служащих, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом;

ж) **учет общественного мнения и гласность в государственном управлении** - принцип, выражающий требование обязательного учета в практической деятельности органов государственного управления, их должностных лиц общественного мнения, выраженного в любой форме (например, в печати в виде критических материалов о деятельности органов управления, предложений или научных рекомендаций, направленных в органы государственного управления, и др.).

Гласность означает регулярное информирование общественности о деятельности государственных органов в печати и других средствах массовой информации. Примером гласности может служить практика объявления конкурсов в печати на вакантные административные должности государственной службы. В то же время принцип гласности может иметь определенные ограничения с учетом специфики полномочий соответствующих государственных органов <8>.

2. Организационные принципы государственного управления:

а) принципы распределения и нормативного установления функций и полномочий.

Управленческая практика доказала необходимость разумного рассредоточения функций и полномочий исполнительной власти по специальным органам управления, составляющим систему органов исполнительной власти;

б) принцип централизации и децентрализации государственного управления тесно связан с предыдущим принципом и является основой для перераспределения функций и полномочий управленческих органов на всех уровнях и во всех звеньях аппарата государственного управления. Помимо структурного аспекта, главными здесь выдвигаются вопросы разграничения компетенции центральных и местных органов управления, государства и общественных объединений. Рассматриваемый принцип предполагает органическое соединение единого централизованного руководства в решении основных общегосударственных вопросов в масштабе РФ с широким использованием демократических форм в реализации государственной политики в той или иной отрасли управления, ответственности каждого органа и должностного лица за порученное дело и их взаимодействия с общественными объединениями. Рассматриваемый принцип определяет формы и методы, порядок построения и функционирования государственного аппарата.

В "зону оптимальности" соотношения централизации и децентрализации в управлении отраслями экономики и иными сферами общественной жизни входит такое условие, как разграничение компетенции центральных и местных органов управления. Вполне очевидно, что система органов по вертикали обеспечивает учет в деятельности нижестоящих органов общегосударственных интересов, объединенных в одно целое всей системы исполнительных органов Российской Федерации. В то же время в России в соответствии с Конституцией признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Порядок организации и деятельности органов местного управления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом. При этом гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий.

3. Принцип отраслевого управления означает такую систему построения органов государственного управления, при которой как за органом управления, так и за его структурными подразделениями закрепляются однородные органически связанные по характеру производственной деятельности объекты управления. Отраслевое построение системы исполнительной власти позволяет сосредоточить внимание, силы и средства на управлении однородными предприятиями и организациями, укомплектовать органы управления специалистами, знающими теоретические и практические вопросы, относящиеся к данной отрасли.

4. Принцип межотраслевого управления. Одним из существенных признаков межотраслевого управления является наличие у органа исполнительной власти полномочий по управлению в установленных законом пределах и в рамках осуществления, как правило, одной управленческой функции несколькими отраслями, сферами управления группой предприятий или учреждений. Межотраслевое управление направлено на усиление в управлении координирующих, разрешительных и контролирующих функций и полномочий. Межотраслевое управление осуществляется так называемыми органами надведомственного (межведомственного), межотраслевого управления и межотраслевой координации по определенным направлениям управленческой деятельности (стандартизация, сертификация, планирование и др.) <9>.

<9> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 36.

5. Территориально-отраслевой принцип. Сущность принципа состоит в органическом соединении территориального и отраслевого начал в построении и деятельности органов управления. Сочетание указанных начал находит закрепление в компетенции органов государственного управления. Так, в субъектах Российской Федерации создаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а также межрегиональные или органы исполнительной власти в федеральных округах. При этом учитываются специфика и особенности того или иного региона России, социально-экономические, климатические условия и многие другие факторы.

6. Принцип линейности и функциональности.

Линейный тип структуры разделения управленческого труда выражается по формуле "руководство - подчинение". Здесь имеют место прямые линейные связи и последовательное подчинение нижестоящих органов или внутренних его звеньев вышестоящим. При такой организационной структуре каждое подразделение осуществляет весь комплекс функций и полномочий в отношении подведомственных объектов и несет ответственность за порученный участок управления и результаты деятельности в целом. В построении органа воспроизводятся структурные элементы вышестоящих и нижестоящих уровней управления. Линейная связь в этом случае обеспечивает единство и согласованность в работе соподчиненных звеньев управления. При данном типе структуры госорган

оказывает непосредственное прямое воздействие на подчиненные организации и, соответственно, вправе принимать решение, обязательное для тех, кого это касается. Линейный тип структуры жестко формализован и придает ей устойчивость, надежность, последовательность. Он благоприятен для исполнения, четкого проведения в жизнь властных требований. Но в нем слабо отражены обратные связи, ограниченно представлено многообразие жизни, что снижает его универсальность и эффективность. Данный тип структуры применяется в тех случаях, когда объем работы государственного органа невелик и по своей сложности не требует специализации труда сотрудников. Оперативность решения управленческих задач обеспечивается благодаря простоте процедур согласования работ между служащими государственного органа, установлению полной ответственности структурного подразделения за все стороны работы перед вышестоящим звеном управления. К особенностям линейного типа можно отнести и то, что с увеличением численности управленческого персонала могут появляться промежуточные структурные звенья, по вертикали и, соответственно, последовательно соподчиненные друг с другом должностные лица и др.

Функциональный тип построения государственных органов основывается на специализации функций управления. В отличие от линейного типа, при котором внутриорганизационные отношения органа включают одновременно все функции, функциональный тип охватывает структурные подразделения, специализирующиеся на выполнении отдельных функций (подфункций).

Преимуществом функционального типа структуры государственного органа является то, что здесь имеет место узкая специализация управленческого труда, позволяющая более квалифицированно и качественно обеспечить выполнение порученного участка работы; представляется возможность заранее установить квалификационные требования к лицам, претендующим на занятие соответствующей государственной должности; создаются предпосылки к сокращению ненужных промежуточных звеньев государственного органа и установлению ответственности за выполнение конкретной функции (операции и др.).

В числе недостатков функционального типа структуры можно назвать следующие: узкая специализация работников не позволяет использовать их в случае необходимости на других участках работы внутри государственного органа; одновременная подчиненность нескольким функциональным руководителям создает предпосылки для возможных разногласий в принятии решений, "размывание ответственности функциональных звеньев за работу подведомственных объектов в целом и др."

Линейно-функциональный тип основан на сочетании линейного и функционального начал построения органа государственного управления. При данном типе структуры представляется возможным обеспечить сочетание разнородных звеньев внутри органа и учесть положительные стороны двух предыдущих типов организационных структур.

Важнейшим условием эффективной работы государственного органа является правильное установление компетенции линейных и функциональных структурных подразделений с тем, чтобы исключить возможность вмешательства в дела друг друга. Причем указания функциональных служб могут касаться только специального круга вопросов, а не всей их деятельности. Система линейного подчинения структурных подразделений органа государственного управления с учетом характера и особенностей его компетенции закрепляется в соответствующей организационной схеме <10>. Развитие самоуправленческих механизмов в управляемых объектах (в условиях демократии и рынка), необходимость реализации национальных российских программ заставляет искать новые организационные структуры управления. В связи с этим в последнее десятилетие во многих странах все большее внимание привлекают программно-целевые структуры, в соответствии с которыми в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель или комплексная программа (организация и проведение Олимпийских игр, улучшение демографических процессов и др.) и им подчиняются соответствующие элементы и взаимосвязи. Это способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных, информационных и иных ресурсов для решения актуальных общественных проблем.

<10> См.: Уваров В.И. Государственная служба и управление: Учеб. Петропавловск: Изд-во СКЮА, 2004. С. 49 - 50.

7. Принципы коллегиальности и единоначалия. Организация деятельности органов исполнительной власти осуществляется в форме коллегиального или единоличного управления (руководства). Управленческие решения применяются коллегиальным органом путем голосования. Руководитель несет персональную ответственность за организацию и функционирование этого органа (федеральный министр, глава областной администрации).

1.4. Исполнительная власть и государственное управление: взаимосвязь и соотношение

Рассматривая проблемы взаимосвязи и соотношения понятий "исполнительная власть" и

"государственное управление" и учитывая данную нами выше характеристику понятий и сущности второго из приведенных социально-правовых феноменов, остановимся прежде всего на уяснении понятия "исполнительная власть". При этом наиболее удачной является представление характерных черт исполнительной власти, которое дается Ю.М. Козловым <11>.

<11> См.: Административное право: Учеб. М., 2002. С. 23 - 25.

Соглашаясь с Ю.М. Козловым относительно приведенных им признаков власти, выделим главные из них. В этом случае исполнительная власть:

- является органичной и относительно самостоятельной ветвью государственной власти;
- является проводником государственной политики в жизнь;
- подзаконна по своему характеру и задачам;
- объективирована в виде хорошо организованной системы органов исполнительной власти;
- ее деятельность является исполнительно-распорядительной и носит постоянный, непрерывный во времени характер;
- является исключительным обладателем материальных ресурсов и властных полномочий принудительного характера.

Говоря о соотношении понятий "исполнительная власть" и "государственное управление", многие исследователи склонны рассматривать их в соотношении логических объектов этих понятий <12>.

<12> См., например: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право России. М.: Велби, 2006; Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. Волгоград, 2006; Административное право России. Общая часть: Учеб. М., 2006; и др.

Представляется более правильной позиция по этому вопросу Ю.А. Дмитриева, отмечающего, что данные категории разноуровневые, разнопорядковые, т.е. попросту несравнимые. Для того чтобы привести их к единому знаменателю, надо вспомнить, что государственное управление в узком смысле характеризуется властным характером, а исполнительная власть служит целям реализации управленческих задач <13>. Поэтому говорить о тождестве указанных понятий было бы неверно. То обстоятельство, что в конституционном законодательстве государственное управление механически заменено исполнительной властью, вызывает сомнение в правильности такого подхода. Дело в том, что, говоря об исполнительной власти, мы прежде всего думаем не об абсолютной возможности властного воздействия и их характеристиках, а о системе органов исполнительной власти. Точно так же и при упоминании термина "государственное управление" в том смысле, в каком он существовал в ранее действовавшем законодательстве, мы представляем себе систему органов государственного управления.

<13> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М.: Эксмо, 2005. С. 226.

В этой связи следует иметь в виду, что организационно (т.е. в смысле перечня органов, входящих в структуру) исполнительная власть и государственное управление нетождественны. Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей власти единой государственной власти.

Так, прокурор субъекта Федерации обязан, организуя работу аппарата областной, краевой, республиканской прокуратуры, заниматься не осуществлением прокурорского надзора, а управлением. Достаточно убедительным примером сказанного является создание в 1998 г. Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Он подчинен Верховному Суду и занимается организационным обеспечением судов, то есть проводит мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия.

Судьи районных, городских судов, рассматривая многие категории административных дел (о мелком хулиганстве, нарушении правил дорожного движения и др.), реализуют административную, а не судебную власть.

Управление существует во всех сферах общественной жизни, эта деятельность велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях управленческая деятельность настолько специфична, что ее регламентируют нормы не административного права, а других отраслей права. Так, управленческую деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников регулирует трудовое право; ЗАГСы действуют на основе семейного права; дознание и предварительное расследование - уголовно-процессуального права; управленческие отношения, связанные с финансами - финансовое право.

Интересна попытка авторов учебника "Административное право" <14> включить в систему

исполнительной власти Президента РФ, Прокуратуру РФ и Банк России. Однако, как нам представляется, непринадлежность данных государственных органов к какой-либо ветви государственной власти еще не является веским основанием для отнесения их к исполнительной власти со всеми сугубо специфическими формами и методами ее деятельности.

<14> См.: Административное право. М.: Омега, 2007. С. 24.

Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

2.1. Предмет административного права

Государственное управление нуждается в правовой организации и оформлении. Такая необходимость предопределяется многими факторами, в числе которых можно назвать прежде всего прямое отражение в этой деятельности государственных интересов. Правовая форма придает им официальный характер, непосредственно воплощает их в обязательных в масштабе организованного общества предписаниях нормативного и индивидуального характера.

Тем самым господствующая в обществе воля материализуется в конкретной форме общественной жизни: в праве находит свое выражение государственная воля. Следовательно, правовое регулирование управленческих отношений в конечном счете подчиняет их воле и интересам государства, способствует своими специфическими средствами развитию их в направлении, соответствующем перспективам развития российского общества.

Не менее важное значение имеют и другие факторы: представительство государства в сфере управления в лице многочисленных, различных по своему назначению и месту в официальной иерархии субъектов - органов государственного управления и отдельных должностных лиц; активное участие в управленческих отношениях граждан и негосударственных организаций; исключительно широкий круг общественных отношений, возникающих в сфере осуществления исполнительной власти.

Правовая регламентация в этих условиях призвана создать и обеспечить прочный правовой режим, в рамках которого организуется и осуществляется исполнительная деятельность, складываются и развиваются управленческие отношения, определяются обязанности и правомочия их участников. Правовая форма связей в сфере государственного управления является, таким образом, важнейшим условием эффективного функционирования всей его системы.

Отдельные стороны деятельности участников процесса управления испытывают на себе регулятивное воздействие норм различных отраслей российского права (в частности конституционного, муниципального, трудового). Но это воздействие не касается главного: собственно исполнительно-распорядительной деятельности и связанных с нею управленческих отношений.

Такую специальную задачу призвано реализовать административное право - самостоятельная отрасль российского права, имеющая свой специфический предмет регулирования.

Предмет отрасли права составляет круг общественных отношений, регулируемых данной отраслью; входящие в него общественные отношения отличаются принципиальной однородностью. Предмет административного права - правоотношения в сфере исполнительной власти, в которых стороны участвуют как носители прав и обязанностей, установленных и обеспеченных административно-правовыми нормами.

Осветить весь комплекс отношений, находящихся в сфере влияния норм административного права, практически невозможно. Неслучайно административное право обладает наиболее обширной из всех отраслей права, плохо поддающейся систематизации и вследствие этого явно недостаточно исследованной особенной частью. Более того, анализ системы административного законодательства также весьма затруднителен, поскольку круг источников административного права определить крайне трудно, а назвать хотя бы их приблизительное число и вовсе не представляется возможным.

Между тем выявление предмета административного права достаточно актуально, поскольку предмет определяет распространение на те или иные отношения административно-правового воздействия, каждое, как мы увидим в дальнейшем, отличается значительным своеобразием и сопряжено с возможностью правомерного ограничения некоторых прав и свобод, закрепленных Конституцией.

Исходя из данного выше наиболее общего предмета административного права можно наметить круг наиболее типичных управленческих отношений, подпадающих под административно-правовое регулирование. В административно-правовой литературе <15> эти отношения группируются по различным основаниям. В частности, привлекает внимание классификация этих отношений, данная Ю.Н. Стариковым.

<15> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 43; Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М.: ЭКСМО, 2005. С. 10; Советское

административное право. Государственное управление и административное право. М.: Юрид. лит., 1978. С. 62.

1. В зависимости от субъектов управленческих отношений он выделяет следующие их виды:
- а) между вышестоящими и нижестоящими субъектами исполнительной власти, находящимися на различных организационно-правовых уровнях;
 - б) между субъектами исполнительной власти, не связанными отношениями подчиненности (например, между двумя министерствами РФ);
 - в) между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;
 - г) между органами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями, учреждениями, организациями;
 - д) между органами исполнительной власти, осуществляющими функции надведомственного характера (стандартизация, статистика, метрология, сертификация, государственная отчетность, контроль и надзор), и государственными предприятиями;
 - е) между органами исполнительной власти и организациями негосударственной формы собственности (общественными, коммерческими, муниципальными);
 - ж) между исполнительными органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;
 - з) между исполнительными органами местного самоуправления и коммерческими и некоммерческими организациями;
 - и) между органами исполнительной власти и гражданами;
 - к) между исполнительными органами местного самоуправления и гражданами <16>.

<16> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 43.

2. Применительно к направлениям административной деятельности выделяются следующие группы управленческих отношений:

- а) связанные с подготовкой, принятием управленческих решений различного рода, прежде всего правовых актов управления;
- б) связанные с осуществлением повседневной деятельности исполнительного и распорядительного характера;
- в) связанные с осуществлением контроля и надзора за исполнением решений (актов), за оперативной деятельностью подчиненных или подконтрольных объектов;
- г) связанные с осуществлением юрисдикционной деятельности.

3. По объему административной деятельности можно выделить управленческие отношения:

- а) в сфере общего управления (руководство комплексом отраслей государственного управления);
- б) в сфере специального управления (руководство по отдельным вопросам межотраслевого характера);
- в) в сфере отраслевого управления (руководство отдельной отраслью государственного управления).

4. По областям административной деятельности выделяются управленческие отношения:

- а) в области управления экономикой;
- б) в области управления социально-культурной деятельностью;
- в) в области управления административно-политической деятельностью.

Таковы основные виды общественных отношений, составляющие предмет административного права. Их перечень, доступный в более углубленной классификации, свидетельствует об охвате административно-правовыми средствами регулирования разнообразных, широких общественных связей.

Обобщая вышесказанное, можно дать определение предмета административного права. **Это система общественных отношений, складывающаяся в сфере публичного управления по исполнению законов и подзаконных актов и направленная на достижение социально-полезных целей.**

2.2. Метод административного права

Административное право свою регулятивную функцию осуществляет определенным только ему присущим методом воздействия на общественные отношения. Сущность метода обуславливается содержанием государственно-управленческой деятельности и предметом административного права.

Административное право относится к тем немногим отраслям, которые имеют свой собственный метод правового регулирования, зачастую заимствуемый вновь выделяющимися современными отраслями бурно развивающегося российского права в так или иначе измененном виде.

Управление предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто подчинение одного лица другому. В системе управленческих связей субъекты неравны и к тому же они выполняют разные социальные роли. Этого неравенства административное право не может и не стремится устранить. Воспринимая его как объективную необходимость, законодатель, регламентируя организацию и функционирование исполнительной (административной) власти, юридически оформляет такое неравенство.

Таким образом, административно-правовой метод в значительной степени связан с властной природой государственного управления, предопределяющей неравенство сторон регулируемых общественных отношений: одна сторона может приказывать другой. Властность, объективно присущая управлению, влечет как следствие и как одно из своих проявлений подчиненность одной стороны другой. Естественно, что такой стороной является тот или иной субъект (орган) исполнительной деятельности, реализующий принадлежащие ему полномочия государственно-властного характера. Отсюда метод **властных предписаний**, отношение власти и подчинения, для которых характерно решение вопросов по воле одной стороны.

Для понимания формулы (власть - подчинение) необходимо уяснить ее юридическое содержание. Являясь выражением властности управления, она в юридическом смысле означает не что иное, как то, что одна сторона в управленческих отношениях юридически властна, а другая юридически подвластна. В широком смысле слова это вовсе не означает обязательного организационного подчинения одной стороны другой, хотя и таковая часто имеет место. Речь идет фактически о соответствующем распределении полномочий по решению вопросов, возникающих в процессе осуществления функций государственного управления. Если в отношениях, регулируемых с помощью гражданско-правового (диспозитивного) метода, они решаются равноправными сторонами на началах взаимного волеизъявления, то в сфере действия административного права - на основе одностороннего волеизъявления субъекта управления, в котором выражается его воля, производная от воли государства, от имени которого данный субъект выступает.

Следовательно, властность административно-правового метода регулирования общественных отношений выражается не столько в подчиненности одной стороны другой, сколько в односторонности и юрисдикционной обязательности предписания соответствующего субъекта управления. Односторонность юридического воздействия как форма выражения властности, конечно, проявляется неодинаково в различных вариантах конкретных взаимосвязей субъекта и объекта управления. По отношению к предприятиям и учреждениям государственной формы собственности - это императив, приказ, прямое распоряжение, по отношению к организации другой формы собственности (частным, общественным, муниципальным) - административно-правовое регулирование.

Во взаимоотношениях органов государственного управления (должностных лиц) с гражданами подчиненность последних в организационном (административном) смысле, разумеется, отсутствует. "Подвластность" в данном случае выражается в том, что соответствующий субъект государственного управления, и только он, может решить самостоятельно и юридически властно тот вопрос, в котором заинтересован гражданин. У гражданина нет и не может быть полномочий по решению соответствующих вопросов. Государство определяет порядок их решения (например, по заявлениям, ходатайствам, жалобам граждан) и тот официальный государственный орган, которому предоставляются необходимые юридически властные полномочия. Именно поэтому граждане обращаются с жалобами, заявлениями в указанный орган. Последний, руководствуясь законом, принимает необходимые решения, юридически обязательные как для граждан, так и для органов государственного управления (должностных лиц). Следовательно, удовлетворение законных притязаний граждан зависит от одностороннего юридически обязательного волеизъявления органа государственного управления.

Таким образом, властность и односторонность в подобного рода отношениях выражается в том, что устанавливаются соответствующие юридические правила, на основе которых принятие официальных (правовых) решений по заявлениям граждан отнесено к компетенции только органов государственного управления (должностных лиц). Конечно, в соответствии с требованиями закона соответствующие органы (должностные лица) обязаны удовлетворять законные требования граждан: эти органы и граждане в равной степени подчинены закону, который определяет именно такой порядок их удовлетворения. Но решение по заявлению выносит окончательно, односторонне и юридически властно именно орган государственного управления - это его односторонние функции в силу закона.

В других случаях органы государственного управления устанавливают в одностороннем порядке юридически обязательные правила поведения, которыми призваны руководствоваться и граждане (санитарно-гигиенические, правила паспортного режима, дорожного движения, противопожарной безопасности и др.). Здесь также проявляется юридическая подвластность граждан, их "подчиненность" волеизъявлениям субъектов государственного управления.

Оценивая таким образом юридическую природу властного воздействия органа государственного управления на гражданина, все же отметим, что, несмотря на то, что один из участников административно-правовых отношений действует от имени государства (органа, должностного лица),

однако далеко не во всех случаях принадлежащая ему власть имеет своим непосредственным объектом другого участника. Например, в тех случаях, когда управленческое отношение между органом и гражданином возникает по инициативе последнего (например, подача жалобы), административная власть используется вовсе не в целях подчинения заявителя.

Необходимо также учитывать, что властвование, будучи выраженным юридически, вовсе не сводится к принуждению одной из сторон управленческого отношения, хотя такая возможность не исключается. Оно не сводится к "приказам", с помощью которых буквально все решается сверху соответствующим органом государственного управления. В юридических предписаниях субъектов управления можно обнаружить множество самых различных форм воздействия на общественные отношения в сфере государственного управления: наделение правами, поддержка инициативы, удовлетворение ходатайства, распространение рациональных форм и методов организации и деятельности управляемых объектов, юридическое оформление прав граждан и т.п. <17>.

<17> См.: Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 76 - 77.

Исходя из этого, особенности административно-правового регулирования управленческих отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности, предмета административного права, можно охарактеризовать следующим образом.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания. Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений представлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав.

Во-вторых, как следствие первого, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношений. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой.

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, которыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т.е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых.

В-четвертых, властность и односторонность, как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключают использование в необходимых случаях дозвоительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений, т.е. их волеизъявлений. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде соответствующих разрешений).

Таким образом, суть метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему:

а) установление определенного порядка действий - предписание к действию надлежащим образом в соответствующих условиях, предусмотренных данной административно-правовой нормой.

Так, ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что административные наказания могут быть наложены не позднее двух месяцев со дня совершения проступка;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицом, чьи действия являются предметом жалобы; государственные служащие не вправе появляться на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; протоколы об административном правонарушении не могут составлять неправомочные лица;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Это вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры воздействия (наказания) либо освобождения его от ответственности;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав.

Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которое он оценивает как противоправные. Еще раз отметим, что особенности предмета обуславливают 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 в то же время обеспечивает внедрение в сферу администрирования демократических начал. Участники управленческих отношений выступают как субъект и объект воздействия. Но их правовое опосредование превращает обе стороны в субъектов правоотношений - носителей определенных прав и обязанностей. И властвующий, как справедливо отмечает Д.Н. Бахрах, уже не вправе делать то, "что левая нога захочет", выдавая свой каприз, административную импровизацию за государственную мудрость, а подвластному не нужно упрашивать его "дать молвить слово". Закрепляя демократические начала формирования административной власти и контроля за ее деятельностью, рациональные формы организации управленческого труда, разнообразные права граждан, процедуры решения дел и разрешение споров с исполнительной властью и многое другое, административное право придает властеотношениям цивилизованный характер, способствует развитию в них начал справедливости, демократии <18>.

<18> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.М. Административное право. М.: Норма, 2004. С. 23.

Благотворное влияние правового опосредования властеотношений состоит также в том, что право внедряет в административную деятельность несвойственные ей в прошлом способы воздействия: договоры, рекомендации, конкурсы и др. Конечно, главным методом, который используется при правовом регулировании административной деятельности, был и остается административно-правовой.

Но наряду с этим право в условиях демократии использует при регулировании административно-правовых отношений и средства, близкие к гражданско-правовому методу. Право обязывает органы государственной власти заключать административные договоры, проводить конкурсы, поощрять, разрабатывать рекомендации, информировать граждан, оказывать содействие и т.д.

2.3. Система административного права

Система административного права - это внутреннее строение отрасли, отражающее последовательное расположение образующих ее элементов - институтов и норм, их единство и структурную взаимосвязь.

Административное право регулирует весьма обширный круг разнообразных общественных отношений управленческого характера. Это предопределяет необходимость известной систематизации административно-правовых норм либо путем объединения их в самостоятельные правовые институты (например, институт государственной службы, административного принуждения и т.д.), либо путем выделения норм, касающихся отдельных областей или сфер государственного управления (например, нормы, регулирующие отношения в области хозяйственной деятельности России).

Система административного права имеет не только чисто практическое значение (например, как база для проведения кодификационных работ), она теснейшим образом связана с научными и учебными аспектами административно-правовой проблематики (система науки, система учебного курса). При этом одной из существенных системообразующих проблем является то, что в административном праве тесно соприкасаются как нормы материальные, так и процессуальные, что нехарактерно для подобных ему крупных отраслей права, таких как гражданское и уголовное право.

Большинство отраслей права в процессе своего развития выделили из своей системы отдельные процессуальные отрасли (например, гражданское процессуальное и уголовно-процессуальное право), некоторые отрасли права пользуются наработками соответствующих процессуальных отраслей либо процессуальными нормами административного права. Следует отметить, что часть административистов склонна выделять из системы административного права отдельную отрасль (подотрасль) административного процессуального права <19>, в то время как другие предполагают процессуальные нормы объединить в специальную часть административного права наряду с традиционными общей и особенной частями <20>.

<19> См., например: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002; Салишева Н.Г. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Саратов, 1999; и др.

<20> См., например: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: В 3-х ч.: Учеб. для вузов. М., 2003. С. 52 - 55.

Однако процессуальные нормы административного права, справедливо отмечает Ю.А. Дмитриев,

в значительной степени разнообразны и разноплановы, и их лишь условно можно объединять в отдельный самостоятельный институт. В нем окажутся соединенными единой институциональной принадлежностью и процедуры привлечения к административной ответственности, и процедуры реализации различного рода властных полномочий, и различные разрешительные и легализующие процедуры, и многие другие процедуры, порядки, правила и т.п. <21>.

<21> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеев А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М.: ЭКСМО, 2005. С. 54.

На протяжении многих десятилетий учеными предлагается примерно одинаковая в главных чертах система административного права, состоящая из двух частей - Общей и Особенной, которые включают в себя несколько административно-правовых институтов. Современные ведущие ученые административисты России <22> в целом разделяют эту точку зрения, хотя есть и иные суждения <23>.

<22> См.: Бахрах Д.М. Административное право России. М.: Норма, 2001. С. 27; Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М.: Юрист, 2004. С. 59; Общее административное право: Учеб. / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 63; Дмитриев Ю.А., Евтеев А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М.: ЭКСМО, 2005. С. 55.

<23> См.: Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 25 - 26; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2008. С. 85; и др.

Институты представляют собой совокупность норм, по объему и масштабу действия сравнительно меньшую, чем отрасль права. Институты административного права могут быть: **отраслевыми** (например, институт административно-правового статуса юридических лиц) и **межотраслевыми** (например, институт административной ответственности); **материальными** (например, институт законности деятельности исполнительной власти) и **процедурными** (институт прохождения государственной службы, производства по делам об административных правонарушениях); **регулятивными** (институт государственных служб) и **охранительными** (институт административного принуждения); **простыми** (институт аттестации государственных служащих) и **сложными** (институт государственной службы, институт юридической ответственности должностных лиц).

В **Общую часть** входят следующие институты:

- регулирующие административно-правовые статусы индивидуальных субъектов права;
- регулирующие основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарата государственного управления);
- регулирующие административно-правовые статусы государственных предприятий, учреждений, организаций;
- регулирующие административно-правовые статусы негосударственных организаций (муниципальные, общественные, религиозные, коммерческие, и др.);
- регулирующие формы и методы, способы властного воздействия государственной администрации на субъекты права;
- обеспечивающие законность деятельности исполнительной власти;
- регламентирующие процесс управления (управленческий процесс, управленческие процедуры, административное нормотворчество, принятие нормативных и индивидуальных правовых актов);
- регулирующие административно-деликтные отношения (виды, меры административного принуждения и порядок их применения, определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях; регламентация принципов производства по делам об административных правонарушениях).

В **Особенной части** административного права рассматривается сущность организации государственного управления, вопросы соотношения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области организации государственного управления, понятие регионального управления, сущность межотраслевого государственного управления и его организационные формы, соотношение государственного управления и государственного регулирования, воздействие проводимой в России административной реформы на формирование системы структурных федеральных органов исполнительной власти.

Система Особенной части административного права может быть представлена в следующем виде. Нормы, регулирующие:

- деятельность в организационно-хозяйственной области (промышленность, строительный комплекс, агропромышленный, транспорт, связь, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание);
- деятельность в социально-культурной области (образование, здравоохранение, культура, наука,

физическая культура и спорт, социальное обеспечение);

- деятельность в административно-политической области (оборона, обеспечение государственной безопасности, внутренние дела, юстиция, иностранные дела, внешние экономические связи);

- межотраслевые управленческие отношения (прогнозирование и планирование, бюджетное регулирование, антимонопольная деятельность и др.).

Содержание Общей и Особенной частей административного права взаимосвязано и составляет единое целое. Нормы Общей части применимы ко всем институтам Особенной части. Так, общие правила, регулирующие порядок подготовки, издания, вступления в силу и действия актов государственного управления, реализуются в процессе исполнительно-управленческой деятельности органов управления во всех отраслях экономики или социально-культурного строительства с учетом их специфики.

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 изложения штрафов приватизации предприятий. А для юридического опосредования такого разнообразия нужны разные административно-правовые нормы.

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

Система административного права помогает правильному пониманию содержания соответствующих административно-правовых норм, способствует решению задачи их унификации и кодификации.

2.4. Место административного права в правовой системе Российской Федерации

Административное право, сохраняя свою самобытность, выраженную в его предмете и методе, тесно взаимодействует с другими отраслями российского права.

Наиболее тесная связь наблюдается между административным и конституционным (государственным) правом, которое составляет основу всех отраслей российского права, включая и административное. Предметом конституционного права служат прежде всего общественные отношения, связанные с осуществлением представительной власти, деятельностью органов власти, реализацией избирательной системы, конституционного статуса граждан Российской Федерации. Его нормы (конституционные положения) закрепляют место государственного управления в системе государственного механизма, основы их взаимоотношений с органами власти, правосудия и прокуратуры, важнейшие принципы их формирования и деятельности. Следовательно, они служат исходным началом для норм административного права, регулирующих повседневную и многообразную исполнительно-распорядительную деятельность органов государственного и муниципального управления, содержание которой состоит в непосредственном руководстве хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. В нормах административного права развиваются и детализируются положения Конституции Российской Федерации и других источников конституционного права применительно к функционированию исполнительных органов.

Конституционное право вместе с тем имеет своим предметом общественные отношения, складывающиеся за рамками исполнительной деятельности, в частности, связанные с организацией и деятельностью органов государственной власти, с избирательной системой, с основными правами и свободами российских граждан и т.п.

Административное право регулирует ряд подобных отношений в тех случаях, когда требуется конкретизация норм конституционного права. Например, Конституция РФ закрепляет основы правового положения личности во всех областях жизни общества. Административное право также определяет правовой статус граждан, но только в сфере государственного управления и на основе соответствующих конституционных норм.

Административно-правовое регулирование обеспечивает реальность конституционных прав и свобод граждан. Так, органами государственного управления оформляются отношения, связанные с реализацией трудовых, социальных и других конституционных прав. Следовательно, в процессе государственного управления создаются необходимые условия для реализации принадлежащих гражданам прав и свобод. В равной мере сказанное относится и к обязанностям граждан, установленным Конституцией РФ.

Таким образом, существует как тесная связь конституционного и административного права, так и предопределенность в ряде случаев административно-правового регулирования общественных

отношений нормами конституционного права.

Достаточно глубокие взаимосвязи можно обнаружить между административным правом и муниципальным правом.

В предмет муниципального права входят отношения в области местного самоуправления. Отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти невозможно не только с теоретической точки зрения, но и с практической. В пользу относительности разделения исполнительной власти на государственную и муниципальную свидетельствует следующее:

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

- термин "местное самоуправление" включает понятия "управление" и "местное", указывая таким образом на его главным образом управленческую сущность;

- местное самоуправление реализует важнейшие управленческие функции посредством специальных муниципальных органов, имея те же практические цели, что и государственное управление;

- муниципальное право регулирует отношения в сфере публичного управления, т.е. управление, осуществляемое муниципальным образованием в лице органов управления, должностных лиц и муниципальных служащих. Субъекты муниципального управления используют традиционные для административного права механизмы, методы, формы и средства управления;

- органы местного самоуправления обладают административной правосубъектностью, т.е. установленной законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцией. Должностные лица и муниципальные служащие имеют соответствующее правовое положение, традиционный набор полномочий, прав, обязанностей, запретов, ограничений и ответственности;

- органы местного самоуправления реализуют отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться <24>.

<24> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 56 - 57.

Таким образом, административное право, изучая различные аспекты проблемы управления, включает в предмет своих исследований и такой вид социального управления, как местное самоуправление.

"Изучение местного самоуправления, - как справедливо считает Ю.Н. Стариков, - это логическое продолжение анализа более обширной темы управления, организации и сущности государственной власти в Российской Федерации, построения исполнительной власти и осуществления ее функций, а также децентрализации управления" <25>.

<25> Там же.

Административное право весьма тесно соприкасается с гражданским правом, так как обе отрасли регулируют отношения имущественного характера. Однако нормы гражданского права относятся к имущественным отношениям, в которых стороны равноправны (например, нормы, регулирующие договор поставки продукции), а нормы административного права - к имущественным отношениям, базирующимся на административном подчинении одной стороны другой. В последнем случае орган государственного управления не рассматривается в качестве юридического лица, участвующего в гражданско-правовых отношениях. Он воздействует на имущественные отношения в сфере государственного управления теми методами, которые в его распоряжении. Например, на основе нормативного акта регионального исполнительного органа в сфере образования может быть осуществлена безвозмездная передача зданий, сооружений, оборудования из одного подведомственного этому органу учебного заведения другому.

Имущественная база возникших здесь отношений бесспорна. Но одновременно организация, передающая указанные объекты, является подчиненным органу государственного управления образованием. На основе его акта у нее возникает административно-правовая, а не гражданско-правовая обязанность, связанная с передачей имущества. Налицо, следовательно, управленческие отношения имущественного характера. Они регулируются не на началах равенства сторон, а путем властного распоряжения полномочного органа управления. В подобных отношениях есть и гражданско-правовые элементы, так как организации, между которыми происходит процесс передачи имущества, причем обособленного, конечно, выступают одновременно и в качестве равноправных юридических лиц: охрана их имущественных прав осуществляется в гражданско-правовом порядке. Налицо слияние административно-правовой и гражданско-правовой обязанностей <26>.

<26> См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. М.: Юрид. лит., 1987. С. 85.

Основными институтами, в которых прослеживается взаимосвязь административного и гражданского права, являются: государственная регистрация юридических лиц; лицензирование, возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями должностных лиц; публичный договор. Административно-правовые институты включают нормы права, устанавливающие возможность применения к субъектам гражданского права административно-властных методов, т.е. имущественные отношения испытывают на себе властно-распорядительный и императивно-регулирующий потенциал административно-правового регулирования. По мнению Ю.А. Тихомирова, административное право нужно рассматривать как одну из гарантий реализации гражданско-правовых норм <27>.

<27> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2008. С. 97.

Таможенное право, которое регулирует отношения в области таможенного дела, использует методы административно-правового регулирования и административные процедуры. Основными сферами правового регулирования отношений в области таможенного дела являются: отношения по установлению порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу; отношения, возникающие в процессе таможенного контроля; отношения, появляющиеся в процессе обжалования актов, действий (бездействия) таможенных органов и должностных лиц; отношения по установлению и применению таможенных режимов; отношения по установлению, введению и взиманию таможенных платежей. Определенные связи имеются у административного права с трудовым правом в сфере регулирования служебных отношений. Нормы трудового права определяют статус государственных служащих как участников трудового процесса. Что же касается норм административного права, то они регулируют государственно-служебные отношения, в частности условия поступления на государственную службу, порядок ее прохождения, правила пользования служебными документами, полномочия должностных лиц по организации трудового процесса и т.д.

Отношения между администрацией и имеющимися в организации профсоюзами также регулируются и трудовым, и административным правом. Если они возникают по поводу, например, заключения коллективного договора, установления заработной платы, очередности ежегодных отпусков и т.п., то такие отношения составляют предмет регулирования трудового права. Иной характер имеют отношения между указанными сторонами по вопросам организации производства и труда, разработки планов развития данной организации. Они имеют организационный, управленческий характер, а потому регулируются нормами административного права.

Много точек соприкосновения у административного права с финансовым, которое регулирует отношения, складывающиеся в процессе финансово-кредитной деятельности Российского государства. Для регулирования этих отношений используется административно-правовой метод. Однако финансовое право признано самостоятельной отраслью, так как регулирование привлеченных денежных средств, их распределение и использование в государственных интересах имеют большое значение и отличаются специфическими особенностями. То же самое характерно и для соотношения административного права с земельным, нормы которого посредством административно-властного метода регулирующие отношения между государством-собственником и ее пользователями в своей совокупности выделены в самостоятельную отрасль.

Содержание норм административного права об ответственности за административные правонарушения соприкасаются с рядом норм уголовного права. Так, административным правом определяются основания административной ответственности должностных лиц, а уголовным правом - уголовная ответственность за должностное преступление. Отграничение административного права от иных соприкасающихся с ним отраслей свидетельствует о его самостоятельности. Одновременно соотношение административного права со смежными отраслями говорит об их взаимосвязи в единой системе российского права.

Глава 3. НОРМЫ И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1. Понятие и структура норм административного права

Норма административного права представляет собой первичную клетку, общеобязательное правило поведения, установленное или санкционированное государством в целях регулирования соответствующих общественных отношений.

Административно-правовые нормы отражают то общее, что свойственно всем нормам права, и то особенное, что характеризует административное право как самостоятельную отрасль российского права.

Большинство ученых считают, что наиболее существенным признаком правовой нормы является ее государственно-обязательный характер, как правила поведения, рассчитанные на неоднократное

применение. Сущность правовой нормы как общего правила состоит в том, что она относится к виду или категории общественных отношений, а не к одному или нескольким единичным отношениям.

Нормами административного права определяются рамки должного поведения органов государственного и муниципального управления, их служащих, граждан, а также организаций (их органов) в сфере исполнительной и распорядительной деятельности Российского государства. Посредством административно-правовых норм указанные субъекты наделяются определенными полномочиями. В этих нормах устанавливаются также гарантии реализации прав и соблюдения обязанностей. Административно-правовая норма - это обязательное формально-определенное правило поведения (предписание), установленное и охраняемое государством для закрепления и регулирования общественных отношений, возникающих и развивающихся в процессе исполнительной и распорядительной деятельности публичных органов власти.

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

Внутренняя структура административной нормы в целом совпадает со структурой норм других отраслей права и состоит из гипотезы, диспозиции и санкции. **Гипотеза** - элемент административно-правовой нормы, указывающий на условия (фактические обстоятельства), при наступлении или ненаступлении которых предписание вступает в действие. Обстоятельства, предусматриваемые гипотезой административно-правовой нормы, являются юридическими фактами, порождающими административные правоотношения.

Гипотеза административно-правовой нормы может быть абсолютно определенной, точно указывающей факты, наличие которых дает основание руководствоваться данной нормой. Например, гипотеза нормы Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" устанавливает точный возраст, по достижении которого граждане России мужского пола подлежат принятию на воинский учет.

<28> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

Гипотеза административно-правовой нормы может быть и относительно определенной, т.е. дающей лишь общую характеристику фактов, позволяющих руководствоваться данной нормой. Например, военнообязанный, без уважительной причины не являющийся по вызову в военкомат, может быть привлечен к административной ответственности в виде штрафа, налагаемого властью военкомата. В данном случае вопрос о квалификации понятия "неуважительная причина" решает должностное лицо - военный комиссар.

Гипотеза обычно отсутствует в административно-правовых нормах, регулирующих организацию и деятельность, а равно определяющих полномочия органов административного управления, их должностных лиц. В административно-правовых нормах, предусматривающих составы административных правоотношений, гипотеза сливается с диспозицией. Гипотеза может находиться также в самой административно-правовой норме, в общих положениях нормативного акта (вводная часть, преамбула) и даже в других правовых положениях.

Диспозиция - главная часть административно-правовой нормы, содержащая конкретное правило поведения. **Санкция** - мера государственного воздействия, применяемая к органам управления, должностным лицам и гражданам, не соблюдающим или нарушающим правила поведения. Это, например, административные или дисциплинарные наказания, налагаемые на должностных лиц.

3.2. Виды административно-правовых норм

Существуют различные критерии классификации административно-правовых норм. Наиболее общий характер имеет выделение двух основных видов этих норм: материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы характеризуются тем, что они юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников, регулируемых административным правом управленческих отношений, т.е. фактически их административно-правовой статус. Это, например, нормы, определяющие обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть в установленный срок жалобу гражданина, нормы, определяющие основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти, и т.п.

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

административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

Важное значение имеет классификация административно-правовых норм в зависимости от их конкретного юридического содержания. С этих позиций выделяются следующие виды административно-правовых норм:

а) **обязывающая**, т.е. предписывающая в предусмотренных данной нормой условиях совершать определенные действия. Например, при приеме на работу в государственное учреждение администрация обязана издать приказ, при получении жалобы гражданина орган управления (должностное лицо) обязан рассмотреть ее в течение тридцати дней;

б) **запрещающая норма** предусматривает юридически властное предписание, указывающее на недопустимость определенного поведения под страхом применения административного воздействия. Например, полиции запрещено применение специальных средств в отношении женщин с явными признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, малолетних, несовершеннолетних и т.п.;

в) **уполномочивающая** (дозволительная) норма. Она устанавливает возможность для исполнителей действовать в пределах ее предписания, наделяет их правом соответствующего варианта поведения в дозволенных границах.

Так, гражданину предоставляется возможность самостоятельно решать вопросы, связанные с практической реализацией его субъективных прав в сфере государственного управления (право на обжалование неправомερных действий должностных лиц), должностное лицо, осуществляющее контрольно-надзорные функции, может применить к нарушителю соответствующих правил поведения одну из предусмотренных мер административного воздействия.

Надо сказать, что в известной мере процесс перераспределения запрещающих и уполномочивающих норм в пользу последних имеет место в управлении отраслями экономики. Это объясняется дальнейшим развитием в единстве административных и экономических методов, сочетание которых требует и более гибкого правового регулирования. Задача заключается в том, чтобы оно обеспечивало эффективное выполнение органами исполнительной власти их управленческих функций, создавало наиболее благоприятные возможности для оперативного решения назревших вопросов, для развития тех общественных отношений, которые способствуют дальнейшей стабилизации рынка в России;

г) **стимулирующая** (поощрительная) норма обеспечивает с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений. Например, установление налоговых и иных льгот, освобождение от налогообложения, применение льготного кредитования и т.п.;

д) **ограничивающая** норма (вводящая ограничения на определенную деятельность или действия);

е) **регистрационная**, или **уведомительная**, норма (касающаяся организации и проведения митингов, шествий, демонстраций, регистрации политических партий, общественных объединений, предприятий различных форм собственности, субъектов малого бизнеса);

ж) **рекомендательная** норма включает конкретный совет исполнителю, как поступать в определенных условиях. Такого рода рекомендации не содержат в себе прямо выраженных предписаний, а дают возможность поисков наиболее целесообразных вариантов решения определенных задач.

По характеру правового воздействия нормы административного права могут быть охранительными, т.е. предусматривать правила, направленные на защиту прав и свобод человека, охрану правопорядка, государственной безопасности, обороны страны, окружающей природной среды и т.п., а могут быть регулятивными, т.е. регулировать деятельность физических и юридических лиц, органов государства и других субъектов в целях достижения позитивных управленческих результатов.

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

3.3. Реализация административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил поведения в целях регулирования управленческих отношений, т.е. проведения в жизнь содержащихся в них различным образом выраженных волеизъявлений.

Известны следующие варианты реализации административно-правовых норм:

- **соблюдение** норм административного права означает пассивное ненарушение указанных норм, т.е. несовершение действий, направленных на нарушение запрета, установленного нормой;

- **исполнение** - точное следование участников регулируемых отношений тем юридическим предписанием, запретам и дозволениям, которые в них содержатся;

- **использование** (осуществление) - выражается в активной реализации норм административного права, при которой субъект по своему усмотрению, желанию использует предоставленные им права. В этом случае реализуются управомочивающие нормы. Например, осуществление гражданами России своих конституционных прав на объединение (ст. 30 Конституции РФ), на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32).

Важно отметить, что использование права предполагает выбор самого субъекта административного права. При этом существует значительное различие в реализации прав гражданами и в использовании правомочий органами исполнительной власти и их должностными лицами. Использование или неиспользование субъективных прав гражданами является сугубо добровольным делом. Иначе обстоит дело с осуществлением полномочий государственными органами и должностными лицами. Здесь осуществление является не только правом, но и обязанностью этих органов и должностных лиц;

- **применение** административно-правовых норм является прерогативой соответствующих субъектов исполнительной власти. Оно практически выражается в издании полномочными органами (должностными лицами) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм. Эти акты издаются применительно к конкретным делам (например, приказ о назначении на должность, призыв на воинскую службу и т.п.).

Административно-правовая норма в этом случае реализуется не в результате исполнения той или иной стороной управленческого отношения и, например, какого-либо запрета (переход улицы в неполюженном месте), а путем официального юридически властного решения конкретного административного дела, что относится исключительно к компетенции органов исполнительной власти.

С учетом проведенной в предыдущем параграфе классификации административно-правовые нормы имеют определенные пространственные и временные границы, а также могут иметь силу в отношении различного круга лиц. Так, действие их в пространстве предполагает территорию, на которую распространяется их юридическая сила. К этой основной позиции можно добавить, что в некоторых случаях административно-правовые нормы могут действовать в межрегиональном масштабе (например, отраслевые нормы транспортных министерств и ведомств). Возможен их выход и за государственные границы Российской Федерации. Это имеет место тогда, когда нормы регламентируют деятельность российских организаций (например, различного рода представительств) и граждан, находящихся в зарубежных странах.

Иногда административно-правовые нормы действуют на территории нескольких государств в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями. Расширение подобной практики стало закономерным для взаимоотношений между суверенными государствами - членами Союза Независимых Государств (СНГ).

В пределах Российской Федерации административно-правовые нормы распространяются также и на иностранных граждан.

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

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

По общему правилу федеральный конституционный закон, федеральный закон вступают в силу через 10 дней после официального опубликования, если законодатель не установил иной срок. Нередко в постановлении о вступлении закона в силу оговаривается разное время начала действия разных норм (статей, пунктов), содержащихся в одном законе.

Нормы, содержащиеся в актах Президента и Правительства России, вступают в силу по истечении 7 дней после опубликования в Собрании законодательства Российской Федерации, "Российской газете", если не установлен иной срок.

Нормативные акты федеральных министерств и ведомств, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат официальному опубликованию в "Российской газете", если иное не предусмотрено законодательством. Они вступают в силу со дня, следующего после опубликования (акты, расширяющие права, и ранее).

Акты иных органов исполнительной власти по общему правилу вступают в силу немедленно, если не назван иной срок. Таким образом, нормы административного права начинают действовать на основе общего правила (через 10, 7, дней после опубликования, немедленно) или со специально названного срока <29>.

<29> См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. М.: Норма, 2000. С. 34.

Методы исследования административного права отличаются от методов административно-правового регулирования. Изучение административно-правовой теории происходит в процессе толкования норм административного права <30>. Толкование представляет собой процесс выяснения содержания нормы, ее целей применительно к конкретной ситуации и ее связям с иными правовыми нормами <31>.

<30> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 88.

<31> См.: Лукин И.И. Международное право. Общая часть. Учеб. М.: БЕК, 1996. С. 198.

Необходимость толкования норм административного права объясняется тем, что они выражаются в виде письменного текста, состоят из слов и предложений, а они, как правило, далеко не всегда имеют однозначный смысл. Кроме того, в нормативных правовых актах нередко используются специальные малоизвестные термины, и возникает необходимость их разъяснения. Встречаются случаи, когда законодательные формулировки имеют двусмысленное звучание, в связи с чем также требуется их разъяснение. Наконец, толкование вызывается тем, что законодатель нередко в нормативных актах употребляет выражение "и т.д.", "и т.п.", "иные", "другие".

Среди способов толкования - совокупности приемов и средств, позволяющих уяснить смысл и содержание нормы права и выраженной в ней воли законодателя, выделяют следующие виды:

- **грамматический способ** - основанный на грамматическом (т.е. с использованием правил синтаксиса, морфологии, правописания, словоупотребления и т.п.) анализе текста правовых норм;

- **логический способ толкования** - это толкование правовых норм, основанное на логических приемах мышления. В данном случае анализируется не значение отдельных слов, как, например, при грамматическом толковании, а понятия, которые они выражают. Так, например, во всех статьях КоАП РФ указывается, что наказываются какие-то административные правонарушения. Однако наказывается не деяние, а человек, его совершивший;

- **систематический способ толкования** - это толкование правовых норм, основанное на анализе их взаимодействия и положения в нормативном акте, в институте или отрасли административного права;

- **исторический (историко-политический) способ толкования** - это толкование правовых норм, основанное на учете конкретно-исторических условий, в которых принималась та или иная норма права. Смысл исторического способа сводится к выяснению социально-политической ситуации, в которой принималась данная норма, к определению основных целей и намерений законодателя.

Наибольшее практическое значение при историческом толковании имеет сравнительный прием. Его использование особенно велико на первых этапах применения нового законодательства. Оно дает возможность интерпретатору более четко выявить различия между старой и новой административно-правовыми нормами. Сравнение формулировок принятого акта и его проекта позволяет показать, в каком направлении двигалась мысль законодателя;

- **телеологический (целевой) способ толкования** - заключается в установлении целей принятия нормы права. Цель - это результат, который достигается действием нормы права;

- **специально-юридический способ толкования** - заключается в уяснении смысла специальных юридических понятий, категорий, конструкций на основе профессиональных знаний юридической науки и законодательной техники. Важное значение при этом состоит в уяснении оценочных понятий (терминов) относительно неопределенных по своему содержанию. Оценочные термины типа "лицо с явными признаками инвалидности", "нападение, опасное для жизни гражданина", "лица начальствующего состава" и т.п. истолковываются на основе их "привязки" к конкретным ситуациям.

3.4. Источники административного права

Источники административного права - это внешние формы выражения его правовых норм. Источник административного права представляет собой совокупность юридических средств закрепления

норм административного права, позволяющих адресатам этих норм пользоваться их предписаниями, в том числе и знакомиться с их реальным содержанием.

К числу источников административного права относятся следующие.

1. **Конституция Российской Федерации 1993 года.** Многие из содержащихся в ней общих норм имеют административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы, определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст. ст. 17, 110 - 117), разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст. ст. 71 - 73), закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления (ст. ст. 22, 24 - 25, 27, 30 - 35) и т.п. Ряд такого рода норм вытекает непосредственно из содержания Федеративного договора.

2. **Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.** Данный вид актов включается в систему источников административного права в соответствии с положениями, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. Примерами международных договоров, содержащих нормы административного права, являются Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения (Париж, 13 января 1993 г.) <32>, Договор между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Бразилией, ратифицированный Федеральным законом от 4 июля 2003 г. N 99-ФЗ <33>, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Мексиканских Соединенных Штатов о сотрудничестве в области культуры, образования и спорта (Мехико, 20 мая 1996 г.) <34>.

<32> СЗ РФ. 1998. N 6. Ст. 682.

<33> СЗ РФ. 2003. N 27 (ч. 2). Ст. 2713.

<34> СЗ РФ. 1996. N 28. Ст. 3352.

3. **Административно-правовые нормы содержатся в законодательных актах (федеральные конституционные, федеральные, основы законодательства, действующие законы РФ и РСФСР, СССР, а также законы субъектов Российской Федерации).** В качестве примеров могут быть названы: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <35>; Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" <36> и др.

<35> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

<36> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750.

В настоящее время законодательная форма источников права значительно расширяется. Это связано с тем, что в соответствии с Конституцией РФ (ст. ст. 5, 76) законодательные акты принимаются не только на федеральном и республиканском уровнях, как это было раньше, но и представительными органами государственной власти всех субъектов Федерации (края, области, автономной области, автономного округа, городов федерального значения).

4. Источником административного права являются нормативные указы Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения. Указы Президента РФ занимают особое место в системе нормативно-правовых актов, так как имеют промежуточный статус между системами законодательного и подзаконного уровня правового регулирования. В то же время следует понять, что нормы указа Президента РФ не могут носить ограничительного характера по отношению к гарантированным законодательством Российской Федерации правам и свободам.

Как глава государства Президент РФ издает ключевой акт системы государственного управления - Указ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти <37>.

<37> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

Указами Президента РФ утверждаются также положения об отдельных федеральных органах исполнительной власти, находящихся в непосредственном ведении Президента РФ <38>.

<38> См., например: Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 865 // СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2880.

5. К числу источников административного права относятся нормативные постановления Правительства Российской Федерации (ст. 115 Конституции РФ). Правительство также утверждает

различного рода нормативные акты типа правил или положений, являющиеся источниками административного права. Так, постановлениями Правительства РФ утверждены многочисленные инструкции, правила, разъяснения, рекомендации, уставы, порядки и т.д., в том числе и многие положения о федеральных органах исполнительной власти.

Постановления Правительства РФ в соответствии со ст. 115 Конституции РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Однако в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут отменяться Президентом РФ.

6. Нормативные акты федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Основным видом нормативного акта, принимаемым на уровне федеральных органов исполнительной власти, является приказ. Кроме того, ими могут быть принимаемые в качестве самостоятельного нормативного акта положения или инструкции.

7. Законодательные и иные нормативные акты представительных и исполнительных органов в субъектах РФ:

- конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также акты, издаваемые органами власти и государственного управления.

8. Источниками административного права являются также некоторые **нормативно-правовые акты исполнительных органов местного самоуправления**, так как в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

9. Источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать **нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений**. Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного образования.

Дополнительными видом источника административного права можно считать также **соглашения, заключенные между федеральными и региональными органами исполнительной власти о передаче друг другу части полномочий**.

Соглашения заключается в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основание и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

Соглашение осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Соглашения считаются заключенными и вступают в силу только после их утверждения постановлением Правительства РФ и официального опубликования в установленном порядке.

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.

Во-вторых, в тех случаях, когда законом установлено, что решение, определенное судом, является обязательным для судов той же или низшей инстанции (судебный прецедент).

В России акты правосудия не считаются правовыми прецедентами. Суды осуществляют нормотворчество путем признания действующих норм не соответствующими нормам, имеющим более высокую силу, а потому недействующими <39>. Есть два вида актов правосудия как источников права:

<39> См.: Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2009. С. 42.

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

2) акты правосудия, которые признаны источниками административного права - постановления Конституционного Суда РФ.

Во втором случае не все ученые разделяют точку зрения об отнесении постановлений Конституционного Суда к источникам административного права. Так авторы учебника административного права под редакцией Ю.А. Дмитриева считают, что решения Конституционного Суда РФ и других судов,

признающие подзаконные нормативно-правовые акты не соответствующими Конституции РФ или другим законам, не являются нормативными, поскольку лишь в силу специальной нормы административного права влекут за собой последствия в виде прекращения действия такого акта в целом или его части <40>. Думается, что в данном случае юридическая техника (принятие дополнительного правового акта) не может служить основанием для отрицания сущностной черты решения Конституционного Суда - его нормативности.

<40> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеев А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М.: ЭКСМО, 2005. С. 81.

Глава 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

4.1. Понятие административно-правовых отношений

Под административно-правовыми отношениями понимаются урегулированные административно-правовыми нормами управленческие общественные отношения, в которых стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав.

Следует исходить из того, что сама по себе норма административного права не создает конкретное административно-правовое отношение. Она основа его возникновения, так как в общей форме предусматривает, что при соответствующих условиях и при наличии соответствующих субъектов управленческие отношения приобретают административно-правовую основу.

Предусматривая возможности возникновения административно-правовых отношений в тех или иных условиях и между теми или иными сторонами, административно-правовая норма заранее устанавливает объем полномочий этих сторон, их взаимные права и обязанности, а также юридическую ответственность за неисполнение обязанностей или нарушения прав. Административно-правовая норма определяет для одной стороны вид и меру возможного поведения, а для другой - вид и меру должного поведения.

К особенностям административно-правовых отношений можно отнести следующие.

1. Административно-правовые отношения являются властеотношениями, поскольку в процессе их возникновения, изменения и прекращения реализуется государственное управление.

В отношении этого положения следует отметить, что термин "властеотношения" применительно к административно-правовым отношениям следует применять с известной осторожностью, поскольку властеотношения не подразумевают сами по себе присутствие правового регулятора этих отношений. В дореволюционной работе А.И. Елистратова "Основные начала административного права" содержится следующее высказывание: "Взаимоотношение между правящими и управляемыми, не урегулированное правом, будет не правоотношением, а властеотношением" <41>.

<41> См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 85.

Властеотношения как категорию не следует рассматривать в качестве специфического свойства административно-правовых отношений, тем более безоговорочного. С другой стороны, именно этот признак является доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.

2. Природа государственно-управленческой деятельности, как и любого другого вида социального управления, диктует необходимость выделения **субъекта управления**, т.е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, в руках которой концентрируется власть. Второй стороной могут быть все другие возможные субъекты административно-правовых отношений. Данная особенность административно-правовых отношений объясняется прежде всего тем, что исполнительную деятельность призваны осуществлять от имени государства органы государственного управления и их должностные лица. Именно поэтому без их участия не может быть обременено в правовую форму управленческого отношения. В отдельных случаях в управленческой практике встречаются исключения из общего правила: тогда административно-правовые отношения складываются и без участия органа государственного управления или его должностного лица. Но это связано с делегированием общественным организациям отдельных внешневластных функций госорганов, в силу чего они фактически начинают выступать от имени государства (например, функции профсоюзов в области надзора за соблюдением законодательства об охране труда и по технике безопасности).

Отсюда можно сделать и следующий вывод: административно-правовое отношение невозможно между двумя гражданами, между общественными организациями, а тем более внутри общественных организаций.

3. Административно-правовые отношения складываются преимущественно в сфере государственной и общественной жизни - сфере государственного управления. Насколько значительна

сфера влияния органов исполнительной власти и прежде всего Правительства РФ, определенная в ст. 114 Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" самым общим образом, настолько же необозрима и сфера влияния административного права. Административно-правовые отношения могут возникать в области обороны и государственной безопасности, в сфере культуры, науки и образования, в сфере экономических отношений и применительно к системе социального развития, т.е. везде, где государством посредством своих исполнительных органов проводится работа по управлению общественными процессами и явлениями.

4. Административно-правовые отношения по своей сути являются **организационными**. Государственное управление, в сфере которого складываются административно-правовые отношения, в конечном счете сводится к осуществлению функций, направленных на организацию совместной деятельности людей, что прямо вытекает из его природы и официального назначения. Поэтому его часто называют непосредственно организующей деятельностью государства.

Для того чтобы более или менее сложный управленческий процесс претворился в жизнь, необходимо организовать его участников для совершения тех или иных действий, организовать материальное, финансовое, кадровое, техническое сопровождение процесса и т.д. Таким образом, государственное управление тесно связано с организационными установками, что и проявляется в организационном характере административных правоотношений. Собственно, само назначение исполнительной власти в системе ветвей государственной власти - организующее, так как законодательная власть занимается определением целей и задач в системе государственного управления, а исполнительная власть претворяет решения законодателей в жизнь, обеспечивает движение в заданном направлении, т.е. организует государственное управление.

5. Административно-правовые отношения возникают по инициативе любой из сторон. Однако согласие или желание второй стороны не является во всех случаях обязательным условием их возникновения. Они могут возникать и вопреки желанию второй стороны или ее согласию. Этот признак в наибольшей степени отличает их от гражданско-правовых отношений. Административно-правовые нормы фактически формируют в административно-правовых отношениях меру не возможного, а обязательного поведения для той стороны возникающего административно-правового отношения, которая представляет исключительную власть (орган управления, должностное лицо).

Практически субъекты исполнительной власти в административно-правовых отношениях действуют властно, а принимаемые ими решения (либо совершаемые ими действия) приобретают юридическую силу независимо от согласия второй стороны. Наиболее показательны в этом смысле такие правоотношения, в рамках которых полномочный исполнительный орган (должностное лицо) применяет предусмотренные административно-правовой нормой меры дисциплинарной или административной ответственности за совершение соответствующих проступков.

Значит ли это, что в административно-правовых отношениях всегда одна из сторон предписывает другой веления, обязательные к исполнению? На это должен быть дан отрицательный ответ по следующим основаниям: во-первых, многие административно-правовые отношения возникают по инициативе одной из сторон, не являющейся субъектом юридически властных полномочий, либо по инициативе третьих лиц; во-вторых, если административно-правовые отношения возникают по инициативе, например, гражданина, то соответствующий исполнительный орган (должностное лицо), наделенный властными полномочиями, не использует их в интересах "подчинения" инициатора. Наоборот, у него возникают определенные юридические обязанности перед гражданином. Последний вправе предъявить органу те или иные юридические требования.

Если же гражданин совершает административное правонарушение, то ситуация меняется. Следствием совершенного является, действительно, прямое принудительно-властное воздействие на гражданина, но не со стороны своего желания или нежелания, а в соответствии с требованиями административно-правовых норм. В результате односторонний порядок возникновения административно-правового отношения, инициатива его возникновения фактически не зависят от положения, занимаемого той или иной стороной. При этом исключается возможность договорных отношений типа гражданско-правовых.

Весьма последовательно административно-правовую сущность инициативы раскрывает Ю.М. Козлов, который отмечает, что сама по себе инициатива, например гражданина, желающего поступить на государственную службу, не влечет за собой возникновение гражданско-служебного отношения. Его основа - юридический акт властвующего субъекта. Инициатива гражданина в данном случае явилась своеобразным выражением "соглашения", предшествующего изданию указанного акта <42>.

<42> См.: Государственное управление и административное право. М.: Юрид. лит., 1978. С. 116.

Следовательно, инициатива сторон порождает непосредственно административно-правовое отношение только в тех случаях, когда она предусматривается административно-правовыми нормами в

качестве юридического возникновения правоотношения. Причем для государственного управления правовая возможность вступить в такого рода отношения составляет одновременно и его обязанность, чего нельзя сказать в отношении других сторон административно-правового отношения.

6. Между сторонами административно-правовых отношений возможны споры. Так, гражданин может быть не согласен с правомерностью предпринятых в его адрес действий исполнительного органа (должностного лица).

Это его несогласие, не влияющее на возникновение правоотношения, тем не менее вызывает определенные юридические последствия: гражданин вправе оспаривать указанные действия. Так возникает конкретный административно-правовой спор.

Как правило, такого рода спора решаются в административном, т.е. во внесудебном, порядке. Это означает, что основной способ их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управления и является одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности. Суть его в принятии полномочным исполнительным органом (должностным лицом) юридически властного решения по предмету спора, каковым является законность оспариваемого решения или действия, породившего спорную ситуацию.

На первый план выдвигается присущая административно-правовому регулированию односторонность действий субъекта управления, юридически властным решением которого по существу и разрешается данный спор.

Наиболее детально административный порядок разрешения административно-правовых споров регламентирован, например, Кодексом Российской Федерации об административных нарушениях, действующими правовыми актами о работе с заявлениями и жалобами граждан.

В то же время действующее законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров либо в качестве самостоятельного, либо альтернативного.

Для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной из сторон перед другой. В административном праве ответственность одной из сторон наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Объясняется это тем, что речь идет фактически о нарушении публично-правовых интересов в сфере исполнительной власти. Именно поэтому исполнительные органы (должностные лица) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований административно-правовых норм (дисциплинарная, административная ответственность). Сами субъекты управления также отвечают за нарушение аналогичных требований (например, дисциплинарная ответственность работника аппарата федеральной исполнительной власти перед Правительством Российской Федерации).

Вопрос о составе правоотношения, количестве элементов, входящих в его структуру, в литературе трактуется неоднозначно. По мнению В.Н. Храпанюка, "структура правоотношения имеет четыре необходимых элемента: субъект, объект, право, обязанность" <43>. Правоотношение обладает сложной по составу структурой, в нее входят субъект, объект и содержание правоотношения <44>.

<43> См.: Храпанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 309.

<44> См.: Бабаев В.П. Правоотношение. Краснодар, 1998. С. 5 - 6.

Однако представленные точки зрения не отличаются принципиально друг от друга, если принять во внимание утверждение В.Н. Бабаева о том, что состав правоотношения образует "субъекты правоотношения, содержание правоотношения и объекты правоотношения". При этом "субъективное право и юридическая обязанность являются содержанием правоотношения" <45>. Несколько иначе содержание правоотношения трактует С.С. Алексеев, отмечая, что правоотношение является сложным образованием и имеет определенное внутреннее строение. К элементам правоотношения он относит его участников, их права и обязанности, поведение, а также объект правоотношения <46>.

<45> Общая теория права. Н. Новгород, 1993. С. 412, 418.

<46> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 98 - 100.

Схожую позицию занимает и Д.Н. Бахрах, выделяя в нем две стороны: материальную (поведение субъектов) и юридическую (субъективные юридические права и обязанности) <47>.

<47> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 47.

Рассмотрим вопрос о субъекте и объекте правоотношения.

Субъектами административного отношения признаются два и более участника, как минимум один из которых выражает публичный (государственный) интерес в правоотношении, т.е. наделен специальной компетенцией в области государственного управления. Это может быть орган

исполнительной власти, орган местного самоуправления или организация, наделенная государственно-властными полномочиями, либо должностное лицо такого органа или организации. Второй стороной в административном правоотношении может быть любое физическое или юридическое лицо, на которое распространяется свое действие норма административного права.

Необходимо отметить, что понятие "субъект управления", "субъект административного права", "субъект административного правоотношения" не тождественны.

Субъект административного права определяется нормами права в общем виде, как некоторая категория лиц, отвечающая требованиям гипотезы нормы (условие признания субъектом), в то время как субъект правоотношения всегда конкретен. Кроме того, субъект права в течение продолжительного времени может вовсе не быть участником административного правоотношения. Таким образом, субъект административного правоотношения - это субъект административного права, вступающий в конкретные правоотношения <48>.

<48> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М.: ЭКСМО, 2005. С. 210 - 211.

Субъект государственного управления - это субъект, наделенный определенными властными полномочиями в сфере государственного управления. В условиях правового государства - это всегда субъект административного права, однако не исключается ситуация, в которой управляющий субъект оказывается вне поля действия норм административного права. Например, это может произойти при заключении органом исполнительной власти гражданско-правовой сделки (договоры купли-продажи, поставки и др.).

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

а) административная правоспособность. Она означает способность участника (субъекта) административно-правовых отношений иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности;

б) административная дееспособность - это 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.

В административном праве не сложилась единая точка зрения по вопросу **об объекте** административно-правового отношения. Одна группа авторов (Ю.М. Козлов, Р.О. Халфина и др.) в качестве единственного объекта любого правоотношения признают действие, поведение людей, в то время как другие группы авторов (Н.Г. Александров, В.М. Манохин, Г.И. Петров и др.) видят два вида объектов правоотношения: объект имущественных правоотношений (предмет правоотношения), в качестве которого выступают материальные ценности и вещи, и объект неимущественных отношений, т.е. сами действия, поведение людей.

Разделив вторую научную позицию, можно определить объект административного правоотношения как то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности субъектов. К объектам можно отнести предметы материального мира, продукты духовного творчества, личные неимущественные блага, на которые направлены субъективные права и юридические обязанности субъектов, а также само поведение участников правоотношений и результаты этого поведения.

Содержание административно-правовых отношений составляют права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты.

Вместе с тем административно-правовые отношения нельзя понимать так, что будто бы у одной стороны имеются только обязанности, а у другой - только права. Свойственный административно-правовому регулированию метод хотя и предопределяют юридическое властвование одной из сторон управленческих отношений, однако не превращает вторую сторону в участника, не имеющего соответствующих прав. Например, гражданин, подавший в орган управления жалобу, вправе требовать ее приема и рассмотрения в установленный срок и т.п. Данному праву соответствует обязанность органа управления принять и зарегистрировать жалобу, рассмотреть ее в установленные сроки. Налицо, следовательно, взаимные, корреспондирующие права и обязанности сторон административного правоотношения.

4.2. Юридические факты в административном праве

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это **юридические факты** - обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны или могут возникнуть

правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях - события.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. По характеру различаются правомерные и неправомерные действия.

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений. Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение административного правоотношения между ним и исполнительным органом (должностным лицом), которому жалоба адресуется.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие **индивидуальный**, т.е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие - возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения.

Например, приказ о назначении на должность влечет за собой возникновение государственно-служебных отношений, являющихся разновидностью административно-правовых.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это дисциплинарные или административные проступки, как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных юридических фактов относится также и бездействие (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка) <49>.

<49> См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права: Учебник. М.: Теис, 1994. С. 70.

События - явления, независимые от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и др.).

4.3. Виды административно-правовых отношений

В зависимости от содержания властных полномочий административно-правовые отношения подразделяются на следующие виды:

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия "субъект - объект", в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Это собственно властеотношения;

б) отношения, складывающаяся за рамками непосредственно управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением.

Первые прямо выражают сущность управления, а вторые связаны с этой сущностью, но прямо ее не выражают. К первым относятся административно-правовые отношения, которые могут быть выражены формулой "команда - исполнение". Это прежде всего отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями механизма исполнительной власти, между должностными лицами - руководителями и подчиненными им по службе работниками административно-управленческого аппарата, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, несущими определенные административно-правовые обязанности, и т.п.

При характеристике второй группы отношений главное внимание акцентируется на том, что они хотя и возникают непосредственно в сфере государственного управления, но не имеют своим прямым назначением непосредственное управляющее воздействие субъекта на управляемый объект. Это, например, отношения между двумя сторонами, функционирующими в сфере государственного управления, но не связанными между собой соподчиненностью (отношения типа "субъект - субъект"). Так, два органа исполнительной власти могут вступать в отношения, связанные с необходимостью подготовки совместного правового акта или согласования взаимных управленческих вопросов и т.п. Такие отношения носят вспомогательный характер по сравнению с отношениями первой группы.

Наиболее значительный интерес представляет собой классификация административно-правовых отношений по **юридическому характеру взаимодействия их участников**. В соответствии с этим критерием, поглощающим в определенной мере ранее рассмотренные, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения.

Вертикальные административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом. Это и есть то, что называется властеотношениями. Возникают они между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, равенства сторон. Однако соподчиненность нельзя трактовать в буквальном смысле. Фактически вертикальность означает, что у одной стороны есть юридически властные полномочия, которых нет у другой стороны (например, у

гражданина), либо их меньше (например, у нижестоящего органа управления). Столь же очевидно, что именно в вертикальных отношениях реализуется непосредственно управляющее воздействие субъекта управления на тот или иной объект, который далеко не во всех случаях ему организационно подчинен.

В условиях рыночных отношений государственное управление не утрачивает властно-юридической природы, хотя механизм управляющего воздействия, конечно, становится мягче, освобождаясь от наиболее жестких вариантов достижения стоящих перед ним задач (например, отказ от адресного планирования, обязательных поставок, устранение чрезмерной централизации). Тем не менее управленческая вертикаль, находящая свое выражение в административно-правовых отношениях, сохраняется в качестве наиболее традиционной для них.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически властные веления одной стороны, обязательные для другой.

Горизонтальность административно-правовых отношений определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, действительным, а не формальным юридическим равенством участников административно-правовых отношений, т.е. качеством, традиционно связанным с гражданско-правовыми отношениями, реальным при наличии одинакового правового уровня сторон и, соответственно, при отсутствии выраженной в любой форме их соподчиненности.

Во-вторых, обязательным одновременным наличием в конкретных управленческих связях этих двух признаков, ибо отсутствие соподчиненности не всегда тождественно юридическому равенству сторон.

В-третьих, отсутствием юридически властного волеизъявления одной стороны, адресованного другой <50>.

<50> См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. Сущность и основные институты административного права: Учебник. М.: Теис, 1994. С. 76.

В зависимости от содержания выделяют материальные и процессуальные административные правоотношения. К материальным правоотношениям относятся те, которые регулируются материальными нормами административного права, а к процессуальным - складывающиеся в сфере государственного управления в связи с разрешением индивидуальных дел и регулируемые административно-правовыми нормами. Однако правильная классификация правовых отношений по данному критерию во многом зависит от понимания существа и объема административного процесса. Например, если рассматривать его как порядок применения норм материального административного права, то для материальных правоотношений фактически места не остается; все административно-правовые отношения следует признать процессуальными. И это логично, так как сама исполнительно-распорядительная деятельность является процессом. Если же исходить из юрисдикционного понимания административного процесса, то, действительно, можно выделить и материальные, и процессуальные отношения.

По целям административно-правовые отношения подразделяются на **охранительные** (в том числе деликтные) и **регулятивные**, что сказывается на применении различных методов и форм управленческой деятельности.

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 объектов управления, находящихся в ее ведении;

- административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции подведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий.

Особо выделяются 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, в рамках которых реализуется правовой статус субъектов управления и граждан: осуществляются права и свободы граждан, полномочия должностных лиц и компетенция органов управления, устанавливаются обязанности субъектов права, привлекаются к ответственности лица, нарушающие правовые нормы в сфере публичного управления <51>.

<51> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 93 - 94.

Раздел II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5. ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

5.1. Основы административно-правового статуса граждан

Административно-правовой статус граждан Российской Федерации составляет важнейшую и органическую часть их общего правового статуса, установленного Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. "О гражданстве Российской Федерации" <52>, другими законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов.

<52> СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031.

Содержание административно-правового статуса гражданина составляют:

- а) комплекс их прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;
- б) гарантии реализации этих прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами власти.

Административно-правовое положение граждан определяется прежде всего объемом и характером их административной правосубъектности, которую образуют административная правоспособность и дееспособность.

Под административной правоспособностью гражданина понимается признаваемая за ним законом фактическая возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера. Она возникает с момента рождения гражданина и прекращается с его смертью. Объем и содержание названной правоспособности устанавливается и изменяется при помощи административного права. В основных чертах она закреплена в Конституции Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации изданы многочисленные федеральные акты, а также акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие те или иные стороны административно-правового положения граждан в целом и в отдельных сферах общества. Так, права и обязанности граждан в области защиты Отечества детализируются в Федеральном законе от 28 марта 1998 года "О воинской обязанности и военной службе".

Конституция Российской Федерации провозглашает равенство прав и обязанностей человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также независимо от других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В реальной жизни равноправие даже при самом тщательном его закреплении в Конституции не может исключить особого административно-правового статуса. Сейчас его имеют переселенцы, участники Великой Отечественной войны, инвалиды, Герои Российской Федерации и т.д.

Объем административной правоспособности граждан может изменяться лишь в соответствии с законом. Такое ограничение возможно для отдельных граждан временно и только в случае и в порядке, которые определены законодательством (например, в связи с совершением уголовного или административного правонарушения, за которое закон предусматривает санкции в виде лишения свободы, лишения специальных прав и другие правоограничения).

Кодексом об административных правонарушениях РФ также устанавливается в исключительном случае временное лишение или ограничение у отдельных граждан некоторых прав за совершение административных проступков. Так, предусматривается возможность лишения гражданина специально предоставленных ему права управления транспортным средством, права охоты. Режим чрезвычайного положения предполагает возможность введения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным законом (ст. 55 Конституции РФ) ограничения прав и свобод граждан с указанием пределов и срока их действия. Вместе с тем Конституцией (ст. 56) закрепляются права и свободы, не подлежащие ограничению.

Особенностью административной правоспособности является то, что ее осуществление ограничивается рамками государственного управления. Административная правоспособность характеризуется неразрывной связью прав и обязанностей, выражающей сочетание интересов личности и государства в системе управления. Она служит основой административной дееспособности.

Административная дееспособность гражданина - признание за ним способности осуществлять какие-либо действия, приобретать права и выполнять возложенные обязанности

административно-правового характера. В полном объеме административная дееспособность возникает, как правило, по достижении гражданином 18-летнего возраста. В различных сферах частичная дееспособность может возникнуть до достижения 18-летнего возраста. Так, в некоторые государственно-служебные отношения гражданин может вступить при достижении им частичной трудовой правоспособности, возникающей до достижения 16-летнего возраста, субъектами административных правонарушений признаются лица, достигшие 16 лет, определенные меры дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из школы, могут применяться к учащимся образовательных учреждений, возраст которых не уточняется и не ограничивается.

На административную дееспособность гражданина могут оказывать влияние различные факторы, в том числе наличие у граждан определенных заболеваний - душевной болезни, слабоумия. В силу указанных обстоятельств граждане признаются частично или полностью недееспособными.

Дееспособные граждане могут осуществлять субъективные права и обязанности, вступать в конкретные административные правоотношения и быть стороной, обязанной выполнять требования, исходящие от органов исполнительной власти, или стороной, реализующей принадлежащие ей права.

Различаются административные правоотношения, складывающиеся в связи с:

а) реализацией гражданами принадлежащих им по закону прав (право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище и др.);

б) выполнением возложенных на граждан обязанностей (сохранять природу, защищать Отечество и др.);

в) нарушением органами исполнительной власти, местного самоуправления и их должностными лицами прав и законных интересов граждан (например, отношение по жалобе);

г) нарушением гражданами их административно-правовых обязанностей (например, ответственность за административные правонарушения).

Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Проживание гражданина РФ за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации. 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 Российской Федерации, является паспорт гражданина РФ или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, определяются федеральным законом. Гражданин РФ не может быть лишен гражданства Российской Федерации 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 Российской Федерации, не влечет за собой изменения гражданства указанных лиц. Изменение гражданства одним из супругов 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 Российской Федерации, 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 прекращения гражданства Российской Федерации. Наличие у гражданина РФ двойного гражданства не умаляет 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, предоставляется защита и покровительство Российской Федерации. 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 свои права и охраняемые законом интересы.

Гражданство Российской Федерации приобретается:

- по рождению;

- в результате приема в гражданство Российской Федерации <53>;

<53> Например, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, при выполнении ряда условий, предусмотренных указанным Законом, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации.

- в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;

- по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации".

Федерации" или международным договором Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из гражданства Российской Федерации либо по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" или международным договором Российской Федерации. Выход из гражданства Российской Федерации осуществляется на основании добровольного волеизъявления. При этом выход из гражданства Российской Федерации 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 если в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор; не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Гражданство Российской Федерации прекращается также в результате негативной оптации, т.е. когда гражданин выбрал гражданство другого государства. Выход из гражданства может осуществляться в упрощенном, т.е. регистрационном, порядке. Основанием для рассмотрения вопроса в таком порядке является иностранное гражданство одного из родителей.

5.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Наиболее существенное значение при осуществлении государственного управления, взаимодействия граждан с любыми управленческими структурами имеют следующие.

1. Право граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Право граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции РФ). Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем. В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях" <54> общественные объединения - это добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

<54> СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930.

3. Право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции РФ). Федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествий и пикетированиях" <55> определяет порядок подачи и рассмотрения уведомления о проведении соответствующих мероприятий, их ограничения, ответственность лиц, виновных в нарушении порядка проведения собраний, митингов и других массовых акций.

<55> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2485.

4. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления закреплено в 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 и исправить их ошибки. Обращение 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.

5. Право граждан 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).

Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях. Что касается личной неприкосновенности, то право на нее не охватывается случаями, когда поведение гражданина является противоправным.

К гражданам, совершившим правонарушения, могут быть применены физическое насилие и иные меры обеспечения производства по делу и меры обеспечения выполнения решения о применении

взыскания (применение силовых приемов, личный досмотр и др.).

6. Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (ст. 23 Конституции РФ). Отношения в сфере личной жизни регулируются в основном нормами нравственными. Право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну как юридическая категория состоит из правомочий, обеспечивающих гражданину возможность находиться вне службы, вне производственной обстановки в состоянии известной независимости от государства и общества, а также юридические гарантии невмешательства в реализацию этого права.

Предусмотренное в части 2 ст. 23 Конституции РФ право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений является важной гарантией права на неприкосновенность частной жизни человека, его личную и семейную тайну, но не может быть, однако, сведено к ней.

Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ).

С целью обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, 27 июля 2006 г. принят Федеральный закон N 152-ФЗ "О персональных данных" <56>.

<56> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3451.

7. Неприкосновенность жилища означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе, как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25 Конституции РФ). Например, в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" <57> проникновение сотрудников полиции в жилые помещения допускается для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан и общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления; для пресечения преступления; для установления обстоятельств несчастного случая. При этом сотрудник полиции вправе при необходимости произвести взлом (разрушение) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в указанные помещения и на указанные земельные участки и территории, и осмотр находящихся там объектов и транспортных средств.

<57> СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 900.

8. Право на передвижение. В настоящее время ограничение данного права в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона.

Лица, находящиеся на территории Российской Федерации, могут свободно выезжать за ее пределы. Правом беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию обладают только ее граждане.

Право на передвижение граждан СНГ по территории бывшего СССР регулируется особыми соглашениями государств - членов СНГ.

9. Право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. В соответствии с Законом РФ от 21 июня 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" (в ред. от 18 июля 2009 г. <58>) к государственной тайне могут быть отнесены сведения:

<58> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3617.

1) в военной области (о содержании стратегических и оперативных планов, о направлении развития вооружения и военной техники и т.д.);

2) в области экономики, науки и техники (об объемах, планах (заданиях) государственного оборонного заказа, о государственных запасах драгоценных металлов и драгоценных камней и т.д.);

3) сведения в области внешней политики и экономики;

4) сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности (о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с соответствующими органами, о методах и средствах защиты секретной информации и т.д.).

Осуществление этого права регламентируется Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 2124-1 "О средствах массовой информации" <59>, а также отдельными указами Президента РФ.

Указанными нормативными актами цензура запрещается. Также провозглашается недопустимость злоупотребления свободой массовой информации. Не допускается использование средств массовой информации:

<59> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. N 7. Ст. 300.

а) в целях совершения уголовно наказуемых деяний;

б) для разглашения сведений, составляющих государственную и иную специально охраняемую законом тайну;

в) для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, для разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, насилие и жестокость. Запрещается использование в теле-, видео-, а также кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих влияние на их здоровье.

10. Право граждан на возмещение государственного вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Право на возмещение вреда возникает при условии постановления оправдательного приговора; прекращения уголовного дела за отсутствием события или состава преступления либо за недоказанностью участия гражданина в совершении преступления; прекращения дела об административном правонарушении.

Конституция Российской Федерации содержит принципиально важную оговорку о том, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Например, право на изменение фамилии, имени и отчества, право на управление транспортными средствами, право на донорство, на приобретение оружия и др.

Граждане Российской Федерации, имея права, вместе с тем выполняют возложенные на них обязанности.

Граждане РФ обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15 Конституции РФ). Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют (ст. 57 Конституции РФ).

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ).

Забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ст. 38 Конституции РФ).

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44 Конституции РФ).

Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59 Конституции РФ). В соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" граждане мужского пола в возрасте 18 - 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете, подлежат призыву на военную службу. На военную службу не призываются граждане, которые в соответствии с законом освобождены от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу, а также граждане, не подлежащие призыву на военную службу.

Гражданин РФ в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной службой.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. "Об альтернативной гражданской службе" альтернативная гражданская служба - особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемый гражданами взамен военной службы по призыву.

Гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если: несение военной службы противоречит убеждениям или вероисповеданию; он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается традиционными промыслами. Граждане проходят альтернативную гражданскую службу индивидуально, а также в составе групп или формирований: в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти; в организациях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов РФ; в организациях Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в качестве гражданского персонала.

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

В систему административного права входит значительное число норм, устанавливающих правовой

режим охраны собственности, пользования природными ресурсами, охраны окружающей среды, сохранения культурных ценностей, охраны здоровья. Видное место занимают нормы, касающиеся охраны общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с антиобщественными поступками.

Несоблюдение гражданами обязанностей, уклонение от их выполнения, злоупотребления своими правами влекут возможность применения мер правового воздействия.

В необходимых случаях уполномоченные на то органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица привлекают граждан к административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности в зависимости от характера совершенного правонарушения.

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей предполагает совершение ими определенных действий, которые административным законодательством признаются юридическими. Они могут быть правомерные и неправомерные. Правомерные действия связаны как с реализацией гражданских прав, так и с выполнением возложенных на них обязанностей.

К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, относятся такие, которые направлены на:

а) фактическое использование прав (например, обучение в университете, предполагающее совершение таких действий, как посещение занятий, сдача экзаменов);

б) приобретение законных прав (например, подача заявления о поступлении в ВУЗ);

в) защиту нарушенных прав (подача жалобы). Правомерные действия, вытекающие из обязанностей, выражаются в добровольном их выполнении, соблюдении требований законности.

Неправомерные действия граждан образуют административные правонарушения, влекущие административное принуждение. Причинение административным правонарушением материального ущерба может повлечь за собой наряду с административной гражданско-правовую ответственность.

5.3. Обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов граждан

В Конституции РФ (ст. 45) закреплено, что "государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется". Здесь же зафиксировано, что "каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом".

Охрана прав граждан осуществляется в двух главных направлениях:

1) от преступлений, правонарушений и иных неправомерных действий других граждан;

2) от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти.

Административному праву принадлежит особая роль в защите прав граждан от неправильных действий как субъектов государственной власти и органов местного самоуправления, так и граждан.

К основным средствам защиты прав и интересов граждан от злоупотреблений, бюрократизма и некомпетентности в деятельности должностных лиц и органов относятся:

1) четкая организация и работа уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций);

2) существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам (адвокатура, профсоюзы, средства массовой информации, партии, религиозные объединения, добровольные общества и т.д.);

3) активная деятельность самих граждан. В этом случае гражданин имеет право на необходимую самооборону.

Административный порядок обжалования решений и действий представляет собой широко распространенный способ защиты публичных прав и свобод. Суть данной формы состоит в использовании принципов субординации, подчиненности и подконтрольности нижестоящих органов исполнительной власти вышестоящим.

Административная жалоба является составляющей единого административно-правового института - института обращений граждан, так как наряду с жалобой понятие "обращение" включает и другие формы государственно-общественного взаимодействия: предложения, заявления, ходатайства, коллективные обращения, петиции.

Обращение граждан в органы публичной власти (государственные, муниципальные, общественные) является важным средством осуществления и охраны публичных прав, свобод и законных интересов личности, укрепления связей аппарата управления с населением, существенным источником информации, необходимой для решения текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Жалобы - это обращения гражданина в государственные или иные публичные органы и к их должностным лицам по поводу восстановления его публичных прав и законных интересов, нарушенных действиями (бездействием), решениями органов государственной (публичной) власти, их должностными лицами.

По своим юридическим свойствам и процедурам разрешения жалобы граждан могут быть дифференцированы на два вида:

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

2) судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного или гражданского судопроизводства.

Среди административных жалоб по правовым признакам различаются общая и специальная, или точнее - по общему праву и на основе специальных норм. Общее право жалобы, которым обладают все граждане, реализуется в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ и включает в себя:

- право на административное обжалование;
- право на судебное обжалование.

Право на общую административную жалобу является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать ее по любому значимому для него поводу, в любое время.

Общее право на административное обжалование реализуется в порядке, определенном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

В соответствии с данным Законом могут быть обжалованы акты и действия любого органа и должностного лица. Круг лиц, имеющих право подать общую жалобу, не ограничен.

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинен орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, действия которого обжалуются. Передача жалобы на рассмотрение того органа или должностного лица, на действие которых подана жалоба, запрещается.

Право на жалобу не ограничено по содержанию и по форме. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействие работников государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы - не только незаконные, но и нецелесообразные или аморальные действия (несправедливость в решении вопросов, отсутствие должной честности, бестактность, невнимание к критическим замечаниям, использование устаревших приемов в работе, необоснованный выбор площадок для нового строительства и т.д.). Следует отметить и отсутствие ограничений к срокам, повторности, субъекту и форме административной жалобы. То есть срок подачи не ограничен, равно как не ограничено и число обращений как в один и тот же уполномоченный разрешить жалобу орган, так и в иные публично-властные органы.

Субъектом, подающим общую административную жалобу, может выступить как гражданин лично, так и его представители, а также группы лиц, коллективы, юридические лица. Кроме того, жалоба может быть подана как в письменной, устной, так и в электронной форме.

Жалоба должна:

- 1) быть составлена на русском языке или на государственном языке субъекта Федерации;
- 2) быть подписана лицом, ее подающим;
- 3) содержать полностью указанные фамилию, имя, отчество;
- 4) раскрывать предмет жалобы, с указанием дат, фактов, участвующих лиц и др.;
- 5) иметь некоторые реквизиты лица, обратившегося с жалобой, - почтовый адрес (адрес места жительства или пребывания) или координаты места работы или учебы.

В соответствии с ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" анонимные обращения, заявления и жалобы не рассматриваются. В Законе определено общее правило сроков - поступившие документы рассматриваются в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях на основе ст. 12 срок рассмотрения жалобы может быть продлен, но не более чем на 30 дней, о чем жалобщик должен быть обязательно уведомлен.

Во всех случаях органы, рассматривающие административную жалобу, обязаны извещать обратившуюся сторону и давать мотивированный ответ.

Основания и порядок производства по специальным жалобам регулируются специальными нормами, содержащимися в уставе связи, Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил, положении о порядке рассмотрения трудовых споров, КоАП РФ и в некоторых иных.

Основание подачи специальной жалобы должно быть определено соответствующими правовыми нормами, а лицо, обращающееся с жалобой, - признано правомочным для такого обращения.

К форме специальной жалобы предъявляются более жесткие требования:

- к рассмотрению принимаются только жалобы, поданные в письменной форме;
- жалобы должны иметь все требующиеся сведения об адресате;
- предмет жалобы должен быть подтвержден соответствующим документом.

Право специальной жалобы не исключает возможности альтернативного обжалования.

Так, военнослужащие вправе отстаивать свои права, свободы и интересы либо посредством

подачи специальной жалобы в соответствующие военные органы или военным должностным лицам в порядке подчиненности, либо, используя конституционное право общей жалобы, обращаться непосредственно в суд.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Порядок реализации данного права предусмотрен Законом РФ от 27 августа 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" <60>.

<60> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 19. Ст. 685.

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, в результате которых:

- нарушены права и свободы граждан;
- созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

В соответствии с Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме:

1) действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации;

2) действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Иной порядок судебного обжалования в отличие от предусмотренного Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" установлен, например, ст. 75 ФЗ от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" <61>, ст. 259 ГПК РФ в отношении судебной защиты избирательных прав и права на участие граждан в референдуме.

<61> СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" предусмотрено, что жалоба может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще оформленной представителем общественной организации, трудового коллектива.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного служащего.

Военнослужащий вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы.

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав;
- 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. По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Установив обоснованность жалобы, суд определяет ответственность государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, предприятия, или объединения, общественного объединения или должностных лиц, государственного служащего за действия (решения), приведшие к

нарушению прав и свобод гражданина.

В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявшие решение), признанные незаконными, суд определяет меру предусмотренной федеральными законами ответственности государственного служащего, вплоть до представления об увольнении.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации.

Решения суда направляются соответствующему органу, объединению или должностному лицу, а также гражданину, не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу.

Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Жалобы гражданина рассматриваются судом по правилам гражданского судопроизводства, т.е. в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ, с учетом особенностей, установленных Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". По смыслу указанного Закона жалоба может быть подана на индивидуальное и нормативное решение. При обжаловании нормативного решения суд может признать его незаконным относительно гражданина, подавшего жалобу, но не вправе отменять обжалуемое решение вообще. Такое право суда не вытекает из законодательства.

5.4. Особенности правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Каждое государство устанавливает режим пребывания и проживания в стране иностранных граждан, исходя из своей социально-политической природы и определяемой ею своей внешней и внутренней политики. Российское государство исходит из того, что иностранцы и лица без гражданства (апатриды) должны иметь равные между собой права и обязанности независимо от пола, расовой, национальной принадлежности, имущественного положения и т.д., при этом оно основывается на принципе предоставления иностранцам и лицам без гражданства максимума прав, не связанных с российским гражданством. В соответствии с п. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или межгосударственными договорами.

Общие вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации регламентируются ФЗ от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" <62> и иными нормативными актами.

<62> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

Наряду с этим правовое положение иностранных граждан в РФ определяется международными договорами. ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в РФ" дает понятие иностранного гражданина и лица без гражданства. Иностранец - физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В Законе понятие "иностранец" включает в себя понятие "лицо без гражданства", за исключением случаев, когда для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила.

Иностранец считается законно находящимся в Российской Федерации, если он имеет действительный вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Вид на жительство - 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 Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Разрешение на временное проживание - подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или

лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Различают временно пребывающих, временно проживающих и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, получившее разрешение на временное проживание.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, получившее вид на жительство.

Иностранный работник - иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность.

Иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, - иностранный гражданин, зарегистрированный в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность без образования юридического лица.

Разрешение на работу - документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности.

Срок **временного пребывания** иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований Федерального закона, продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, о чем делается отметка в миграционной карте.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию и поступающего на военную службу по контракту, устанавливается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации <63>.

<63> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 118 - 119.

Разрешение на **временное проживание** может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, если иное не установлено Федеральным законом. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Правила определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2003 г. N 193 <64>. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

<64> СЗ РФ. 2003. N 15. Ст. 1364.

Без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину:

- 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 Российской Федерации;
- имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

- состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;
- осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;
- поступившему на военную службу, на срок его военной службы;
- являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;
- имеющему ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
- имеющему сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, состоящих в гражданстве Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности;
- не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) - иностранным гражданином;
- не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) - гражданина Российской Федерации;
- достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) - иностранным гражданином;
- достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) - гражданина Российской Федерации;
- в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

В территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции заявление может быть подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции при рассмотрении заявления иностранного гражданина о выдаче разрешения на временное проживание направляет запросы в органы безопасности, службу судебных приставов, органы социального обеспечения, органы здравоохранения, органы внутренних дел и другие заинтересованные органы, которые в двухмесячный срок со дня поступления запроса представляют информацию о наличии либо об отсутствии обстоятельств, препятствующих выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание. Направление запросов и получение информации при наличии технической возможности осуществляются с использованием средств обеспечения межведомственного электронного взаимодействия.

В случае если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание либо ранее выданное ему разрешение на временное проживание было аннулировано, он вправе повторно в том же порядке подать заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения его предыдущего заявления о выдаче разрешения на временное проживание либо аннулирования ранее выданного ему разрешения на временное проживание.

Разрешение на временное проживание 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 разрешения, срок действия разрешения, наименование органа исполнительной власти, выдавшего разрешение.

Порядок выдачи разрешения на временное проживание, форма заявления о выдаче разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением, а также порядок подачи заявления в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, утверждается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин в течение двух месяцев

со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание обязан лично или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, подавать в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание. Указанное уведомление и прилагаемые к нему документы могут быть представлены в форме электронных документов. В случае если иностранный гражданин желает подтвердить размер и источник дохода посредством представления копии налоговой декларации, данный иностранный гражданин вправе не представлять указанный документ в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. В этом случае копия налоговой декларации запрашивается в налоговом органе по месту учета иностранного гражданина территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции самостоятельно на основании уведомления данного иностранного гражданина о подтверждении своего проживания в Российской Федерации.

При наличии уважительных причин указанное уведомление может быть подано иностранным гражданином в более поздний срок, но не позднее чем через шесть месяцев со дня истечения очередного года со дня получения разрешения на временное проживание с приложением документов, перечисленных в абзаце первом настоящего пункта, а также документов, подтверждающих невозможность подать указанное уведомление в установленный срок.

Документы, подтверждающие невозможность подачи указанного уведомления в установленный срок, могут быть представлены в форме электронных документов.

Разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раз) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

8) в течение очередного года со дня выдачи разрешения на временное проживание не осуществлял трудовую деятельность в установленном законодательством Российской Федерации порядке в течение ста восьмидесяти суток или не получал доходов либо не имеет достаточных средств в размерах, позволяющих содержать себя и членов своей семьи, находящихся на его иждивении, не прибегая к помощи государства, на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного законом субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

9) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

10) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

11) находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

12) заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;

13) является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания,

вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

14) прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и не представил в установленный срок необходимые документы.

ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в РФ" содержит условия **постоянного проживания** иностранных граждан в РФ. В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Вид на жительство имеет 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, и оформляется в виде документа установленной формы.

Порядок выдачи вида на жительство и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче вида на жительство, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортировался либо передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

4) представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

5) осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

6) имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

7) неоднократно (два и более раз) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры;

8) не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным;

9) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в Российской Федерации жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

10) выехал из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания;

11) находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев;

12) заключил брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для получения вида на жительство, и этот брак признан судом недействительным;

13) является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Перечень таких

заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Помимо указанных случаев, вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а срок действия ранее выданного вида на жительство не может быть продлен либо ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина в Российской Федерации.

В случае если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней.

В случае если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней. Иностранец, не исполнивший эту обязанность, подлежит депортации.

Депортация - принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Депортация иностранных граждан осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и его территориальными органами, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции, за счет средств депортируемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников, - за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

Иностранцы пользуются правом свободно распоряжаться их 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 ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в РФ".

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Иностранец имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан:

- 1) постоянно проживающих в Российской Федерации;
- 2) временно проживающих в Российской Федерации;
- 3) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- 4) являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического обслуживания;
- 5) являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;
- 6) обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;
- 7) 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;
- 8) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

Иностранец не имеет права:

- 1) находиться на муниципальной службе. Отношение иностранных граждан к государственной службе определяется федеральным законом;
- 2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом

Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

3) быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

4) быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации;

6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов акций или долей принадлежит Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). Однако ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" закрепляет прохождение военной службы иностранными гражданами - по контракту и на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Иностранный гражданин, поступающий на военную службу по контракту, должен владеть государственным языком РФ и законно находиться на территории РФ, причем первый контракт вправе заключать иностранные граждане в возрасте от 18 до 30 лет сроком на 5 лет. Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом иностранный гражданин, незаконно находящийся в Российской Федерации, подлежит учету, фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных <65>.

<65> См.: Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 117 - 118.

Глава 6. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

6.1. Место и роль Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти

По Конституции РФ Президент является главой государства. Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Он в установленном порядке принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет направления внутренней и внешней политики государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Президент - это высшее должностное лицо государства и одновременно государственный орган. Должность Президента РФ является выборной. Избирается Президент РФ на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. При этом одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух раз подряд. Порядок выборов Президента РФ определяется Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" <66>.

<66> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 171.

Хотя Президент РФ формально не является главой исполнительной власти, он активно влияет на деятельность исполнительных органов, что выражается в различных формах: прямо, поскольку многие из федеральных органов исполнительной власти подчинены ему непосредственно через Правительство РФ, либо путем назначения на должность и освобождения от должности, а также издания своих нормативных распорядительных актов.

Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти состоят в следующем. Он:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства;

- принимает решение об отставке Правительства;
- представляет Государственной Думе кандидатуру назначения на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от обязанностей, по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных и министров;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности;
- утверждает Военную доктрину;
- формирует Администрацию Президента;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил;
- назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранные государства и международные организации;
- подписывает и обнародует федеральные законы (в том числе по вопросам исполнительной власти);
- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
- осуществляет руководство внешней политикой страны;
- ведет переговоры, подписывает международные договоры и ратифицированные грамоты;
- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России, в соответствующих случаях вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение, а также чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие и специальные звания.

Президент РФ по вопросам, отнесенным к его ведению, издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории. Президент РФ вправе отменять постановления и распоряжения Правительства и приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

6.2. Правовой статус и структура Администрации Президента Российской Федерации

Организационная структура института Президента РФ достаточно сложна и имеет свое закрепление непосредственно в Конституции РФ.

Среди многочисленных полномочий Президента РФ, отраженных в ней, - полномочия по формированию Администрации Президента РФ и назначению полномочных представителей Президента РФ, закрепленные в ст. 83 Конституции РФ.

Большую роль в обеспечении президентских функций и полномочий играет Администрация Президента. Созданная в качестве рабочего аппарата главы государства, она со временем институировалась в указах Президента в государственный орган власти. Фактически она становится вторым управляющим центром в отношении исполнительной власти.

Согласно Указу Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" <67> Администрация Президента является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом "и" ст. 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ. Администрация в целях обеспечения деятельности Президента Российской Федерации осуществляет следующие функции:

<67> СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1395.

- организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы;

- подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации;

- подготовка предложений о подписании Президентом Российской Федерации федеральных законов либо об их отклонении;

- подготовка, согласование и представление Президенту Российской Федерации проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента Российской Федерации, а также аналитических докладов, справок и иных необходимых Президенту Российской Федерации документов;
- обеспечение обнародования федеральных законов, выпуск указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также иных документов, подписанных Президентом Российской Федерации;
- подготовка материалов для ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и для его программных выступлений;
- обеспечение деятельности Совета Безопасности Российской Федерации, Государственного совета Российской Федерации и других совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации;
- осуществление контроля за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента Российской Федерации;
- подготовка проектов обращений Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации;
- подготовка предложений Президенту Российской Федерации об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и т.д.

В состав Администрации входят:

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, первый заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, два заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, помощники Президента Российской Федерации, включая помощников Президента Российской Федерации - начальников управлений Президента Российской Федерации, руководитель протокола Президента Российской Федерации, пресс-секретарь Президента Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, полномочные представители Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционном Суде Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, советники Президента Российской Федерации, старшие референты, референты Президента Российской Федерации и иные должностные лица Администрации; управления Президента Российской Федерации; иные самостоятельные подразделения Администрации.

Самостоятельные подразделения Администрации состоят из департаментов. Предельная численность работников Администрации и ее смета утверждаются Президентом Российской Федерации.

О каждом структурном подразделении Администрации Президента РФ Указом Президента РФ утверждается соответствующее положение, которое включает в себя, как правило, следующие основные части: общие положения; основные функции управления; основные задачи управления; обеспечение деятельности управления; руководство управления (например, Положение о государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. N 699 <68>). Все самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ руководствуются в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, Положением об Администрации Президента РФ, и соответствующим положением о конкретном подразделении Администрации Президента РФ, которые утверждаются Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ.

<68> СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2147.

Де-юре Администрация Президента и ее структурные подразделения не обладают самостоятельными полномочиями и не могут принимать обязательные для других государственных органов решения. Они лишь призваны обеспечивать подготовку решений Президента и их выполнение. Фактически же Администрация играет важную роль в организации и функционировании всего государственного механизма, а ее руководитель является весомой и влиятельной политической фигурой.

В течение последних лет система и структура федеральных органов исполнительной власти, взаимоотношения между различными ветвями государственной власти, взаимодействие гражданского общества и государства реформируются в соответствии с концепцией и основными направлениями административной реформы.

Одним из первых шагов в проведении административной реформы стало утверждение Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе <69>. В России образовано восемь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Образование округов позволило более эффективно осуществлять федеральный

контроль на уровне нескольких субъектов РФ, дало возможность своевременно разрешать возникающие споры и конфликты между органами региональной государственной власти. Указом Президента РФ от 24 марта 2005 г. N 337 утверждено Положение о совете при полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе <70>. Такой совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

<69> СЗ РФ. 2000. N 20. Ст. 2112.

<70> СЗ РФ. 2005. N 13. Ст. 1139.

Полномочный представитель является федеральным государственным служащим, непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему, входит в состав Администрации Президента РФ. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ.

Основными задачами полномочных представителей являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

- представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

В целях решения возложенных на него задач полномочный представитель осуществляет следующие функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние кадровой обеспеченности в указанных органах, вносит Президенту РФ соответствующее предложение;

- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

- 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 Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;

- согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента РФ, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

- вручает в федеральном округе по поручению Президента РФ государственные награды Российской Федерации, а также объявляет благодарность Президента РФ;

- вручает по поручению Президента РФ удостоверение судьи судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции;

- принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

- организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной

власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;

- вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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 Главным контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

В рамках реализации порученных ему функций полномочный представитель имеет право:

- запрашивать и получать необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

- направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

- пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти;

- использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

- организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

- направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;

- вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

- привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;

- образовывать совещательные и консультативные органы.

Кроме того, полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

Оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет Руководитель Администрации Президента РФ. Непосредственное обеспечение его деятельности осуществляет аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. В состав аппарата полномочного представителя входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ.

Информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности полномочного представителя и его аппарата, обеспечение служебными и жилыми помещениями, а также медицинское и социально-бытовое обслуживание полномочного представителя и работников его аппарата осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента РФ и Управления делами Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящиеся в соответствующем федеральном округе, на основе соглашений с Администрацией Президента РФ. Расходы на эти цели производятся за счет сметы Администрации Президента РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 22 июня 2004 г. N 792 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации" полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации и полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе представляют интересы Президента РФ и способствуют реализации его конституционных полномочий соответственно в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания. Они также входят в состав Администрации Президента РФ.

Указанные представители участвуют в заседаниях соответствующей палаты Федерального Собрания без специального решения Президента РФ и осуществляют следующие функции:

- а) полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации представляет: позицию Президента РФ по рассматриваемым Советом Федерации федеральным конституционным законам,

одобренным Государственной Думой; и федеральным законам, принятым Государственной Думой: обоснования отклонения Президентом РФ принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов; указы Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения, внесенные на утверждение Совета Федерации; кандидатуры для назначения на должности, внесенные на рассмотрение Совета Федерации Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ; предложение Президента РФ об освобождении от должности Генерального прокурора РФ.

б) полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе представляет: законопроекты, внесенные Президентом РФ, на заседаниях Государственной Думы; позицию Президента РФ по законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой; обоснования отклонения Президентом РФ принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов; кандидатуры для назначения на должности, внесенные на рассмотрение Государственной Думы Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ; предложение Президента РФ об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ;

Для реализации своих функций представители имеют право: согласовывать законопроекты, вносимые Президентом РФ в Государственную Думу; участвовать в подготовке предложений Президенту РФ о подписании или об отклонении принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов; запрашивать и получать в установленном порядке необходимые заключения, материалы и информацию от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти; пользоваться банками данных Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Глава 7. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

7.1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти

Выработка общего понятия органа исполнительной власти, объяснение его сущности имеют важное теоретическое и практическое значение. Они во многом способствуют правильному рассмотрению всей системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, а также основ их организации и взаимоотношений.

Понятие "орган" является частью более широкого понятия "организация". Организация, в свою очередь, означает совокупность людей, их определенный коллектив; она вместе с тем предполагает деятельность этих людей, рассчитанную на достижение определенных целей и совершаемую по определенным правилам.

Орган есть конкретная разновидность организации. Всякая организация совершает действия через образуемые его органы. Следовательно, под органом надо понимать ту ячейку организации, которая выступает по ее поручению. Каждый государственный орган в Российской Федерации является ее представителем и действует в ее интересах. Ю.А. Тихомиров отмечает, что "государственные органы выступают главным носителем функций государства, обеспечивая как его устойчивость, так и приспособление к меняющимся условиям политического, экономического и социального развития" <71>.

<71> Курс административного права и административный процесс. М., 1998. С. 202.

Вся разнообразная практическая деятельность Российского государства осуществляется его многочисленными органами, составляющими в своей совокупности государственный аппарат.

Орган исполнительной власти - часть государственного аппарата. Он решает задачи и выполняет основные функции, присущие нашему государству. Орган исполнительной власти наделен государственно-властными полномочиями. Он принимает правовые акты, проводит мероприятия, направленные на обеспечение выполнения этих актов. Органы исполнительной власти обладают различной компетенцией. С юридической точки зрения главным в ней являются властные полномочия. Тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на данный орган, или круг вопросов, предусмотренных правовым актом, который правомочен разрешать орган исполнительной власти, является его компетенцией.

Таким образом, орган исполнительной власти - это государственная организация, часть системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения 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, 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 Российской Федерации;
- г) единство системы государственной власти.

По предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и субъекта федеральные и региональные органы образуют единую систему органов исполнительной власти, т.е. региональные органы функционально подчинены органам федеральным в случаях, когда управленческие проблемы возникают в сфере, которую Конституция РФ относит к предметам ведения Федерации или к предметам совместного ведения;

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.

Принцип разделения властей, установленный Конституцией РФ и последовательно реализуемый в устройстве государственного аппарата, обуславливает самостоятельность системы органов исполнительной власти, ее относительную независимость по отношению к органам, представляющим законодательную и судебную власть в Российской Федерации. "Система сдержек и противовесов" предусматривает, что органы исполнительной власти, с одной стороны, не подчиняются организационно ни законодательным (представительным) органам, ни судам судебной системы России.

С другой стороны, органы исполнительной власти не имеют никаких властных полномочий по отношению к судам и законодательным органам. Взаимодействие между самостоятельными системами органов различных ветвей власти осуществляется строго в соответствии с законодательными предписаниями, принимаемыми на основании принципов организации государственной власти в стране, закрепленных в Конституции РФ;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

На уровне каждого субъекта Федерации в отдельности и на федеральном в целом осуществляются законодательная, исполнительная и судебная власть. Исполнительная власть реализуется на уровне субъектов Российской Федерации как территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, созданными ими для осуществления своих функций, так и специально созданными органами исполнительной власти субъектов Федерации;

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. В то же время существуют также некоторые органы и организации, выполняющие отдельные задачи и функции исполнительной власти и наделенные для этого властными полномочиями наряду со своими основными функциями. В таком качестве, как правило, выступают органы, не отнесенные ни к одной из систем органов государственной власти, а также организации, наделенные властными полномочиями. Эти органы и организации не входят в систему органов исполнительной власти.

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. Орган исполнительной власти обладает собственной **компетенцией**. Это центральный признак органа исполнительной власти. Компетенция органа исполнительной власти представляет собой совокупность полномочий органа по предметам его ведения. Полномочия, в свою очередь, это права и обязанности органа в отношении принятия правовых актов, а также осуществления других государственно-властных действий.

Понятие "компетенция" - одно из самых сложных и важных понятий теории конституционного и административного права. Традиционно ученые обнаруживают четыре обязательных элемента компетенции органа исполнительной власти:

- цели и задачи деятельности;
- обеспечивающие решение поставленных управленческих задач функции органа;
- совокупность правообязанностей, т.е. полномочий органа, обеспечивающих, в свою очередь, реализацию функций органа;
- организационные формы и методы деятельности органа <72>.

<72> См., например: Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов, 2001. С. 144; Четвериков В.С. Административное право: Учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 122.

Современное административное законодательство предлагает универсальную классификацию функций органов исполнительной власти. Так, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" предусмотрено выделение пяти основных разновидностей функций федеральных органов исполнительной власти. Поскольку система федеральных органов исполнительной власти наиболее развернутая и отягощенная наибольшим числом управленческих задач, можно предположить, что приведенные ниже пять групп функций являются универсальным и исчерпывающим комплектом функций для любой системы органов государственного управления. В соответствии с названным Указом к ним относятся:

а) **функции по принятию нормативных правовых актов**: 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;

б) **функции по контролю и надзору**:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных общеобязательных правил поведения;

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

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

в) **правоприменительные функции**: издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров;

г) **функции по управлению государственным имуществом**: 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;

д) **функции по оказанию государственных услуг**: представление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения или иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам организациями в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

С точки зрения теории права, как справедливо отмечается в юридических работах <73>, указанная классификация обладает как минимум одним недостатком: она неоправданно узко дает понятие правоприменительных функций, поскольку для юристов является очевидным то обстоятельство, что в правовом государстве абсолютно все функции органа власти, если они не правотворческие, являются

правоприменительными.

<73> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М., 2005. С. 105 - 106; Морозов Н.К. Функции органов исполнительной власти. М., 2009. С. 64.

8. Орган исполнительной власти постоянно и непрерывно действует на определенной территории Российской Федерации.

9. Органы исполнительной власти наделены правом нормотворческой деятельности - 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 должностных лиц**.

13. Орган исполнительной власти - юридическое лицо, которое имеет гербовую печать, может вступать в гражданско-правовые отношения.

14. Деятельность органа исполнительной власти финансируется и иным образом материально обеспечивается за счет средств федерального бюджета или средств 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.

7.2. Виды органов исполнительной власти

Конституция РФ, закрепляя единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации, не дает их полного перечня, неясны конституционные термины "система" и "структура" федеральных органов исполнительной власти, отсутствует четкая научная классификация субъектов, нет законов о федеральных органах исполнительной власти. Ликвидация этих пробелов позволила бы на уровне субъекта 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 управления, порядку принятия решений, способу образования, характеру компетенции, в связи с чем представляется важным вопрос классификации этих органов.

В зависимости от критерия, который лежит в основе классификации, можно выделить следующие виды органов исполнительной власти.

1. По уровню нахождения органа в системе исполнительной власти в Российской

Федерации (в зависимости от федеративного государственного устройства страны):

а) федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и 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, районах военного управления).

Принцип федерализма способствует формированию единой системы органов исполнительной власти, предлагающей как непосредственно подчиненность нижестоящих, 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, отнесенными процедуру образования этих органов к ведению Федерации. Следовательно, к этой группе принадлежат лишь федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы;

б) органы исполнительной власти, которые формируются (учреждаются) самими субъектами РФ на основании 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 администрации, но и соответствующим федеральным органам исполнительной власти. Например, управление внутренних дел администрации субъекта РФ (края или области) подчиняется и главе администрации этого субъекта РФ (губернатору), и министру внутренних дел РФ.

3. По способу и процедуре формирования (учреждения) органов:

а) органы, руководители которых (главы исполнительной власти, высшие должностные лица субъектов РФ) наделяются полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ органами законодательной власти (законодательными собраниями субъектов РФ);

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 (например: Правительство РФ, правительство республики, города федерального значения, краев, областей);

б) министерства (федеральные, республиканские, некоторых областей - субъектов РФ);

в) федеральные службы;

г) агентства (федеральные агентства);

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. К такого рода органам относятся Правительство РФ, а также правительства (администрации) субъектов Российской Федерации

и в некоторых случаях губернаторы (президенты) субъектов Российской Федерации, названные в региональном конституционном законодательстве главами исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации;

б) органы **отраслевой компетенции**. Осуществляют управление подчиненными им отраслями в различных сферах государственной деятельности.

До введения в действие новой системы федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. отраслевыми являлись большинство федеральных министерств. В настоящее время на министерства возложены межотраслевые функции по координации и контролю деятельности находящихся в ведении министерства федеральных служб и агентств. В то же время указанные федеральные службы и агентства в большинстве случаев обладают специальной компетенцией, поскольку их нормативное регулирование целиком передано в руки федеральных министерств. Что касается субъектов РФ, то во многих из них министерства реализуют государственную службу в строго определенной сфере деятельности;

в) органы **межотраслевой компетенции** призваны осуществлять координацию деятельности отраслевых органов исполнительной власти по отдельным вопросам.

Ранее эту роль в системе федеральных органов исполнительной власти играли государственные комитеты и федеральные комиссии, осуществляющие межотраслевую координацию, например, по вопросам рыболовства, физкультуры и спорта, рынка ценных бумаг и т.д. В субъектах Российской Федерации подобные структуры продолжают свое существование. Сейчас функции координации деятельности на федеральном уровне возложены в основном на федеральные министерства;

г) значительная часть федеральных органов исполнительной власти являются в настоящее время органами **специальной компетенции**, т.е. органами, осуществляющими различного рода разрешительные, контрольные, надзорные, регулятивные функции в различных сферах управленческой деятельности. Такие специализированные органы существовали и ранее (например, федеральные надзоры, российские агентства и т.д.). В современной системе органов исполнительной власти органами специальной компетенции являются федеральные службы и федеральные агентства.

6. По порядку принятия управленческих решений (правовых актов управления):

а) коллегиальные органы;

б) единоначальные органы.

Коллегиальными по общему правилу являются Правительство РФ и соответствующие правительства, администрации и другие подобные органы субъектов РФ. Кроме того, коллегиальный характер носит деятельность органов, именуемых комиссиями. Сущность коллегиального органа, как это следует из названия, состоит в совместном принятии решения всеми членами указанного органа. Для вынесения решения по обсуждаемому вопросу необходим кворум. Обычно в коллегиальных органах управления решения принимаются абсолютным большинством голосов, т.е. когда за данное решение проголосовало больше половины присутствующих членов органа. Таким образом, коллегиальность органов исполнительной власти выражается как в их построении, так и в их деятельности. Она обусловлена объемом их компетенции и широкими задачами руководства. Эти органы, как правило, призваны решать вопросы, касающиеся одновременно многих отраслей государственного управления. В качестве примера коллегиального органа можно привести Правительство РФ, которое состоит из Председателя Правительства РФ и федеральных министерств. Все постановления и распоряжения Правительства РФ принимаются на заседаниях Правительства РФ на основе общего принципа большинства голосов и подписываются Председателем Правительства РФ.

Значительное количество органов исполнительной власти построено на принципе единоначалия. В этом случае во главе органа исполнительной власти стоит одно лицо - руководитель. Он руководит данным органом, а также осуществляет общее руководство нижестоящими органами государственного управления, государственными предприятиями и организациями, единолично под свою ответственность принимает решения, которые обязательны не только для должностных лиц, ответственных за определенный участок работы внутри аппарата данного органа, но и для всех его работников, а также для нижестоящих органов, предприятий и организаций. Однако это не означает, что решения в таких органах принимаются без учета мнения ведущих специалистов - практически каждое федеральное министерство имеет в своей структуре специальный совещательный орган - коллегию министерства, который и обсуждает насущные вопросы деятельности министерства, давая министру квалифицированные заключения. Порядок работы коллегии, федерального органа исполнительной власти определяется Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

7.3. Правительство Российской Федерации

Правительство РФ - это высший орган исполнительной власти, который является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <74> и Регламентом Правительства РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении "Об Аппарате Правительства Российской Федерации" <75>.

<74> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

<75> СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313.

В своей деятельности Правительство РФ руководствуется принципом верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Правительство РФ призвано в пределах своих полномочий организовывать исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществлять систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимать меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Основными направлениями деятельности Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ являются:

- разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета;
- обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществление управления федеральной собственностью;
- осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- осуществление иных полномочий, возложенных на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Правительству РФ принадлежит также право законодательной инициативы. Законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Кроме того, в соответствии с Конституцией РФ Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ руководит работой соответствующих федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Эти федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

В этой связи Правительством РФ:

- утверждают положения о федеральных органах исполнительной власти;
- устанавливается предельная численность работников аппаратов федеральных органов исполнительной власти и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;
- устанавливается порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;
- назначаются на должность и освобождаются от должности заместители федеральных министров, руководители федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместители, руководители органов и организаций при Правительстве РФ, утверждают члены коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов, а также учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации подразделил полномочия данного высшего органа исполнительной власти на несколько категорий:

- общие полномочия;
- полномочия в сфере экономики;
- полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики;
- полномочия в социальной сфере;
- полномочия в сфере науки, культуры, образования;
- полномочия в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- полномочия в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью;
- полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- полномочия в сфере внешней политики и международных отношений;
- иные полномочия.

По соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Правительство РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, федеральному законодательству. На основании соответствующих соглашений Правительство РФ может осуществлять полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

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

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ валютное регулирование и валютный контроль; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношении Российской Федерации с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры, образования Правительство РФ разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки; обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования; обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную

окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство РФ участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов; осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

В сфере обеспечения обороны и государственной безопасности Российской Федерации Правительство РФ осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований Российской Федерации; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации; принимает меры по охране Государственной границы РФ; руководит гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Правительство РФ осуществляет и **иные полномочия**, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, которые обязательны к исполнению в Российской Федерации, а также обеспечивает их исполнение. В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ.

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. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного, широкого 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 их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания. Кроме того, Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Заседания Правительства РФ проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании заместителей и Председателя Правительства РФ федеральные министры информируют об этом Председателя Правительства РФ.

В соответствии с федеральным законодательством в заседаниях Правительства РФ вправе участвовать представители палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ,

Центрального банка РФ и другие лица.

Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы на открытых или закрытых заседаниях. Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства РФ.

Материалы заседаний Правительства РФ и принятые по этим материалам решения относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства РФ, если иное не определено федеральными конституционными законами и федеральными законами. Правительство РФ информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях.

Исключительно на заседаниях Правительства РФ:

- принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
- устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг;
- принимаются решения о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу;
- рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности;
- рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе при сроке возврата более двух лет;
- рассматриваются вопросы приобретения государством акций;
- рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;
- принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- образуется Президиум Правительства РФ;
- утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;
- устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- утверждается Регламент Правительства РФ;
- утверждается Положение об Аппарате Правительства РФ.

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению Председателя Правительства РФ может образовать Президиум Правительства РФ. Заседания Президиума Правительства РФ проводятся по мере необходимости. Его решения принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства РФ и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства РФ. Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о его кандидатуре вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ:

- по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке;
- в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания РФ об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство РФ, определяет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу, а также систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ. Кроме того, Председатель Правительства РФ:

- представляет Правительство РФ в Российской Федерации и за ее пределами;

- ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства РФ;
- представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства РФ в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей. В случае освобождения Председателя Правительства РФ от должности Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства РФ на срок до двух месяцев. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ; они имеют право подавать заявления об отставке.

Заместители Председателя Правительства РФ:

- участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ, в выработке и реализации политики Правительства РФ;
- участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение;
- координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность;
- предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство РФ.

Федеральные министры:

- участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ;
- принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение;
- принимают участие в выработке и реализации политики Правительства РФ;
- обладают установленным законодательством Российской Федерации полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Для членов Правительства РФ устанавливаются определенные обязанности и ограничения <76>. Например, они обязаны в установленном порядке представлять в налоговые органы сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Члены Правительства РФ не вправе, например: занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (ст. 11 ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации").

<76> См.: Ноздрачев А. Правоограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации // Право и экономика. 2000. N 7. С. 3 - 6.

Для обеспечения деятельности Правительства 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.

Деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с нормами Регламента Правительства Российской Федерации, который был утвержден Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260.

Этим же Постановлением утверждено Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации, которым устанавливаются общие положения его организации и деятельности, функции, структура, правовой статус Руководителя Аппарата Правительства РФ и его заместителей, права и обязанности сотрудников Аппарата Правительства РФ, правовое положение департаментов, управлений и самостоятельных отделов. Организационная структура Аппарата Правительства РФ включает в себя руководство Аппарата и его подразделения - департаменты, управления, секретариаты Председателя Правительства РФ, его заместителей и Руководителя.

Распоряжением Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. N 520-р <77> утверждена структура Аппарата Правительства Российской Федерации:

<77> СЗ РФ. 2004. N 18. Ст. 1780.

- заместители Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации, полномочные представители Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации;
- секретариаты Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации
- министра Российской Федерации;
- Административный департамент Правительства Российской Федерации;
- Департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления Правительства Российской Федерации;
- Департамент культуры Правительства Российской Федерации;
- Департамент международного сотрудничества Правительства Российской Федерации;
- Департамент оборонной промышленности Правительства Российской Федерации;
- Департамент отраслевого развития Правительства Российской Федерации;
- Департамент агропромышленного комплекса Правительства Российской Федерации;
- Департамент социального развития Правительства Российской Федерации;
- Департамент экономики и финансов Правительства Российской Федерации;
- Правовой департамент Правительства Российской Федерации;
- Департамент делопроизводства и архива Правительства Российской Федерации;
- Департамент управления делами Правительства Российской Федерации;
- Департамент контроля и проверки выполнения решений Правительства Российской Федерации;
- Департамент информационных технологий и связи Правительства Российской Федерации;
- Департамент науки, высоких технологий и образования Правительства Российской Федерации;
- первый заместитель председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации.

Расходы на содержание Правительства РФ определяются в федеральном бюджете отдельной строкой. Члены Правительства РФ за свою служебную деятельность получают денежное содержание, размер которого устанавливается федеральным законодательством. Медицинское обслуживание и социально-бытовое обеспечение членов Правительства РФ осуществляются на основании федерального законодательства в пределах расходов федерального бюджета на содержание Правительства РФ.

Прекращение деятельности действующего состава Правительства РФ возможно по нескольким основаниям.

1. Перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия.
2. Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ.

3. Кроме того, Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ по собственной инициативе.

4. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. Постановление о недоверии Правительству РФ принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

5. Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

Правительство РФ как высший орган исполнительной власти государства взаимодействует в своей деятельности с Президентом РФ, системой федеральных органов исполнительной власти, органами судебной системы, законодательной властью Российской Федерации, а также органами государственной власти многочисленных субъектов Российской Федерации.

Отношения Федерального Собрания с Правительством РФ определяются прежде всего через принимаемые парламентом страны федеральные законы, которые Правительство РФ как федеральный орган исполнительной власти должно исполнять и проводить в жизнь. Другой, наиболее сильный рычаг воздействия Государственной Думы - утверждение федерального бюджета - обеспечивает возможность финансового контроля за деятельностью Правительства РФ. И наконец, третий рычаг - дача согласия Государственной Думы на назначение Председателя Правительства РФ и вынесение этой палатой

Федерального Собрания вотума недоверия Правительству РФ. Однако последние действия являются весьма проблематичными и ответственными для Государственной Думы, так как при определенных условиях Государственная Дума может быть распущена.

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 случае признания Конституционным Судом РФ федеральных законов или их отдельных положений неконституционными Правительство РФ в пределах своих полномочий принимает меры по обеспечению должного правового регулирования общественных отношений, которые затрагиваются решением Конституционного Суда РФ.

В случае признания судами актов Правительства или их отдельных положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ Правительство РФ принимает решение о приведении указанных актов в соответствие с федеральным законодательством.

Решения судов незамедлительно доводятся Правительством РФ до сведения всех органов и организаций, которым рассылались соответствующие акты Правительства РФ.

В необходимых случаях Правительство РФ посылает своих представителей в суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Конституционный Суд РФ. В случае обращения Правительства РФ в суд для разрешения возникшего спора, а также в случае предъявления в суд исковых или иных требований к Правительству распоряжением Правительства РФ либо поручением Председателя Правительства РФ или его заместителя соответствующим федеральным органам исполнительной власти (в зависимости от характера заявленных требований) поручается представительство интересов Правительства РФ в суде. Руководители или заместители руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти выступают в качестве представителей Правительства РФ либо назначают представителей Правительства РФ в суде из числа должностных лиц указанных органов или иных лиц. Полномочия представителя Правительства РФ в суде должны быть зафиксированы в доверенности, подписанной руководителем (заместителем руководителя) соответствующего федерального органа исполнительной власти и оформленной в соответствии с законодательством РФ.

Лица, назначенные представителями Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, согласовывают позицию с Председателем Правительства или по его поручению - с одним из его заместителей, а при необходимости - с Министерством юстиции РФ.

Правительство РФ в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответа в установленный законом срок. В этих целях Правительство РФ организует прием граждан членами Правительства РФ и иными должностными лицами и работу с письменными обращениями. Запись на прием и организация приема граждан обеспечиваются Аппаратом Правительства РФ. Организация исполнения решений, принятых по результатам приема граждан, возлагается на органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят рассмотренные вопросы.

В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов РФ и субъектов РФ по предметам их совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

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 РФ и ее субъектов, а также полномочий, передаваемых в порядке делегирования федеральным органам исполнительной власти субъектов РФ либо в порядке делегирования органам исполнительной власти субъекта РФ федеральным органом исполнительной власти <78>.

<78> См.: Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 195 - 196.

7.4. Федеральные органы исполнительной власти

Система органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными правовыми нормативными актами и имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления. 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 органов государственной власти.

Система нормативных правовых актов, регламентирующих правовое положение федеральных органов исполнительной власти, складывается из следующих актов: 1) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 <79>; 2) Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 <80>; 3) регламенты федерального органа исполнительной власти (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства), например, Регламент Федеральной службы по финансовым рынкам (утвержден Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 1 декабря 2011 г. N 11-64/пз-н <81>); 4) административные регламенты исполнения государственных функций; 5) административные регламенты предоставления государственных услуг; 6) должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

<79> СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305.

<80> СЗ РФ. 2005. N 31. Ст. 3233.

<81> СПС "КонсультантПлюс".

К числу федеральных органов исполнительной власти относятся:

1) **федеральные министерства**, которые осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере, а также координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр). Федеральное министерство не вправе осуществлять функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ;

2) **федеральные службы**, которые осуществляют функции по контролю и надзору в установленной форме деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуально-правовые акты и не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ), а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или может находиться в ведении Правительства РФ;

3) **федеральные агентства**, которые осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции (за исключением функций по контролю и надзору). Федеральные агентства возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты и не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также функции по контролю и надзору (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ). Федеральное агентство ведет реестры, регистры и кадастры.

Перечень существующих в настоящее время федеральных служб и федеральных агентств дан в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Руководители прочих федеральных служб, федеральных агентств назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств. Заместители руководителей таких федеральных служб, федеральных агентств назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим

федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств (это положение вступает в силу со дня вступления в силу Федерального конституционного закона о внесении соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации").

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

Частью 1 ст. 78 Конституции РФ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Постановлением Совета министров - Правительства РФ от 27 мая 1993 г. N 491 "О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации" <82> одобрены Предложения о порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации.

<82> САПП РФ. 1993. N 22. Ст. 2032.

В соответствии с указанным документом территориальные органы федеральных органов исполнительной власти входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию субъектов Российской Федерации, - во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Территориальные органы действуют на основе Конституции РФ и иных законодательных актов Российской Федерации, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, руководствуются в своей деятельности правовыми актами министерств и ведомств Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятыми в пределах их компетенции.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производятся соответствующим федеральным органом исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов Российской Федерации.

Назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных органов осуществляются соответствующим федеральным органом исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов Российской Федерации. Руководитель территориального органа не может занимать какие-либо должности в других государственных или общественных органах, заниматься предпринимательской деятельностью, однако данные ограничения не распространяются на выполнение научной, педагогической или творческой работы.

Финансирование деятельности территориальных органов осуществляется, как правило, за счет средств федерального бюджета, а также соответствующих бюджетов субъектов Федерации и других источников финансирования, установленных законодательством Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации оказывают необходимую помощь территориальным органам федеральных органов исполнительной власти в выделении им помещений и создании необходимых условий для их работы и социального развития.

В случае передачи органами федеральной исполнительной власти части своих полномочий на региональный уровень или передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации части своих полномочий на федеральный уровень условия финансирования и материально-технического обеспечения деятельности соответствующих территориальных органов определяются на основе взаимных соглашений.

Территориальные органы являются юридическими лицами, имеют свой расчетный и другие счета в отделениях банков, обособленное имущество, гербовую печать.

Основными принципами в деятельности территориальных органов являются:

- соблюдение законности;
- разделение законодательной, исполнительной и судебной властей;
- разграничение предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- персональная ответственность.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих федеральных органов исполнительной власти с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Территориальные органы имеют право:

- представлять соответствующие министерства и ведомства Российской Федерации в их отношениях с органами исполнительной власти краев, областей, автономной области, автономных

округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

- запрашивать и получать:

от соответствующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации необходимую для осуществления своей деятельности информацию;

от предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности сведения, необходимые для выполнения возложенных на них задач;

от органов статистики - информационно-аналитические материалы, экономико-статистические данные в установленном порядке;

- участвовать в работе соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

- принимать участие в разработке программ, концепций, схем и других документов, связанных с вопросами реализации экономической реформы;

- вносить предложения соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Федерации.

Численность аппарата, структура, штаты и фонд оплаты труда территориальных органов определяются с учетом особенностей региона по согласованию соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти могут иметь несколько разновидностей территориальных органов в зависимости от целей их создания. Так, обычно министерствами создаются региональные и межрегиональные территориальные органы, обеспечивающие различный уровень территориального управления, реже - специализированные органы, наделенные конкретными полномочиями, составляющими лишь часть компетенции всего органа. К таким органам, например, относятся территориальные органы финансово-бюджетного надзора Министерства финансов Российской Федерации, созданные Приказом Минфина России от 11 июля 2005 г. N 89н "Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора" <83>.

<83> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. N 33.

7.5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

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 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) в городах федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

В целях преодоления противоречий регионального законодательства 90 гг., регламентирующего порядок формирования системы органов исполнительной власти в субъектах РФ, федеральным законодательством были установлены рамочные условия и принципы, на которых должно происходить формирование региональной системы органов исполнительной власти. В связи с этим был принят Федеральный закон от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <84>. Субъекты РФ формируют свои системы органов исполнительной власти в соответствии с законами, которые устанавливают общие принципы организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Установление таких принципов относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

<84> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

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). В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, который возглавляет руководитель (президент республики, губернатор, глава администрации). Конституцией (уставом) субъекта РФ вводится должность высшего должностного лица субъекта РФ,

которое возглавляет в данном случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Законодательство РФ устанавливает порядок наделения гражданина Российской Федерации по представлению Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Решение о наделении гражданина Российской Федерации 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 РФ.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет. Гражданин Российской Федерации может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и руководителя власти субъекта Российской Федерации на срок не более пяти лет.

Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. <85> внес в ФЗ от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и ФЗ от 11 июля 2001 г. "О политических партиях" дополнения, в соответствии с которыми политические партии получили право предлагать Президенту РФ кандидатуру с целью наделения ее полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, уполномоченным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.

<85> СЗ РФ. 2006. N 1. Ст. 13.

Предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ, поддержанное большинством голосов от числа избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, оформляется соответствующим решением указанного органа и направляется в установленном порядке Президентом РФ.

В случае если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по представленной Президентом кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в установленном ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" срок не принял решения об ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), 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.

Назначение временно исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также решение о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается Президентом Российской Федерации в форме указа.

Указом Президента РФ от 27 декабря 2004 г. N 1603 <86> утверждено Положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

<86> СЗ РФ. 2004. N 52 (часть II). Ст. 5427.

Кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ представляются Президенту РФ Руководителем Администрации Президента РФ. Предложения по кандидатурам вносятся Руководителю Администрации Президента РФ полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе. При внесении предложений по кандидатурам учитываются их авторитет и деловая репутация, опыт публичной (государственной и общественной) деятельности, а также результаты предварительных консультаций с общественными объединениями соответствующего субъекта РФ. Руководителю Администрации Президента РФ вносятся одновременно предложения не менее чем по двум кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Указанные предложения вносятся не позднее чем за 90 дней до дня истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, а в случае досрочного прекращения его полномочий - в течение 10

дней.

В случае если высшим должностным лицом субъекта РФ перед Президентом РФ поставлен вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий, полномочный представитель Президента РФ в соответствующем федеральном округе представляет Руководителю Администрации Президента РФ документы и материалы, перечисленные в п. 8 Положения о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

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 оно 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;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

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

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 от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президентом РФ; за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"; признание его судом недееспособным или ограничено дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; его выезд за пределы РФ на постоянное местожительство; утрата им гражданства РФ. В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносится Президентом РФ не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) 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 Российской Федерации) от исполнения обязанностей принимается в форме указа. Решение об отстранении от должности либо о временном отстранении от исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной

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

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе обжаловать в Верховный Суд Российской Федерации соответствующий указ Президента РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования. Верховный Суд РФ должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти 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 Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ на территории субъекта РФ. Наименование этого органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами РФ с учетом исторических 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 РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Закон устанавливает перечень основных полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В частности, предусмотрено, что он:

- разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

При этом высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- 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;

- разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

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

- формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

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

- осуществляет иные полномочия.

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

Названные акты, а также акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации.

Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и т.д.

Полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяются:

- по предметам ведения субъектов Российской Федерации - конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

- по предметам совместного ведения - Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями о передаче части полномочий региональных органов исполнительной власти федеральным и наоборот;

- по предметам ведения Российской Федерации - федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями о передаче части полномочий региональных органов исполнительной власти федеральным и наоборот.

Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если:

- в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с законом;

- возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, в определенном порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

- при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации не допускается нарушение Конституции РФ, федерального закона, нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, если такое нарушение установлено соответствующим судом.

Решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти принимается Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации Федерального Собрания 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 влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Правовые акты как высшего исполнительного органа, так и иных органов государственной власти субъекта РФ, 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.

7.6. Структура аппарата и штаты государственных органов исполнительной власти

Каждый орган исполнительной власти имеет определенную организационную структуру и штаты. Структура органа исполнительной власти - это совокупность определенным образом расположенных его составных частей. В данном случае понятие "совокупность" означает, что внутренняя организация органа выступает в качестве системы, которая охватывает как организационно обособленные звенья органа исполнительной власти, так и отношения между ними. Следовательно, структура представляет собой единство относительно изолированных частей органа исполнительной власти, находящихся между собой в зависимости и соподчиненности, форму не только этих частей органа (отдельных должностей, групп отделов, управлений, департаментов и т.д.), но и способов, процессов их сочетания и взаимодействия (порядок соподчинения, взаимное расположение, характер зависимости и т.д.).

Перечень структурных подразделений органа исполнительной власти дается в определенной логической последовательности, в соответствии с общими организационными принципами. Так, независимо от содержания и характера работы все структурные звенья делятся по вертикали и горизонтали. В результате, например, деления по вертикали, складывается иерархия последовательно

подчиненных друг другу структурных подразделений вплоть до отдельных должностей (например, министр, заместитель министра, начальник главного управления (департамента) министерства, его заместитель, заведующий отделом и т.д.).

В структуру органа исполнительной власти входят только те элементы, которые урегулированы нормами права. В результате складывается независимость "формальной" официальной организационной структуры. Создается возможность ее планирования и проектирования в основном безотносительно к данному составу управленческих работников (служащих). Заранее устанавливается круг организационных подразделений органа, в том числе должностей, их правовое положение, связи между ними (определенного вида и содержания). Деятельность людей, занимающих то или иное положение в органе управления, должна соответствовать его целям, задачам и функциям, осуществляемым в установленных правовых формах. Разумеется, служащий в пределах предоставленных ему полномочий выбирает наиболее целесообразные формы и методы работы при строительстве своих отношений с другими служащими с учетом конкретных условий. И тем не менее эти формы и методы могут быть в основе своей определены заранее, зафиксированы в нормативных актах.

Все сказанное позволяет дать определение: структура органа исполнительной власти - это совокупность его подразделений, схема распределения между ними функций и полномочий, система взаимоотношений этих подразделений, урегулированных нормами права.

В структуре аппарата любого органа исполнительной власти можно выделить пять видов структурных подразделений: руководство, отраслевые структурные подразделения, функциональные структурные подразделения, контрольно-надзорные структурные подразделения, призванные обеспечить законность и дисциплину в деятельности всего аппарата органа исполнительной власти и всей системы государственного управления, вспомогательно-обслуживающие структурные подразделения аппарата данного органа.

К руководству относятся руководитель (начальник, председатель, глава), его первый заместитель и заместители и члены коллегии.

Отраслевые структурные подразделения характеризуются тем, что, во-первых, в их непосредственном ведении находится определенная группа вопросов, а в подчинении - объекты, входящие в систему руководимой отрасли, сферы (отраслевые департаменты и главные управления в аппарате правительства, в аппарате министерств и ведомств и т.д.). Во-вторых, отраслевые структурные подразделения наделены по предметам своего ведения и профилю руководящей деятельности определенными распорядительными полномочиями и могут давать обязательные к исполнению указания руководимым объектам.

Функциональные структурные подразделения специализированы на осуществлении определенных функций внутриаппаратного управления (управление или отдел кадров, бухгалтерия и т.д.), не имеют в своем непосредственном подчинении каких-либо других структур и их работников и не наделены никакими распорядительными полномочиями.

Контрольно-надзорные структурные подразделения призваны обеспечивать законность и дисциплину в деятельности аппарата органа исполнительной власти и подведомственных ему организаций. К ним относятся юридические службы, инспекции при министерствах и руководителях ведомств, контрольно-ревизионные подразделения и диспетчерские службы.

Вспомогательные обслуживающие подразделения характеризуются тем, что они не отражают специфики функций и полномочий органа исполнительной власти, структурными подразделениями которого они являются. К ним относятся, например, хозяйственные управления или отделы, архивы, канцелярии, военно-учетные и некоторые другие структурные подразделения. Структуру органа исполнительной власти необходимо рассматривать в аспекте не только внутренних, но и внешних взаимодействий органа исполнительной власти, его составных частей. Так, одна из характерных особенностей ее состоит в том, что она выступает организационной основой функционирования всех его элементов и в качестве таковой прямо или косвенно воздействует на все стороны его деятельности. Недостатки в структурной организации органа исполнительной власти могут вести, например, к тому, что затрудняется сбор, передача и обработка информации, персонал служащих используется неэффективно. С другой стороны, нарушение документооборота, низкий уровень квалификации служащих могут повлечь за собой рост штатной численности, дублирование в работе, усложнение систем взаимодействия.

Совершенствование структуры органов исполнительной власти требует в этой связи широкое использование системного подхода.

В частности, создание, слияние или ликвидация структурных звеньев органа исполнительной власти сопровождается перераспределением, слиянием, ликвидацией его функций, а следовательно, изменением порядка планирования, материально-технического снабжения, организации, стимулирования труда, финансирования.

Системный подход ориентирует на создание таких структур управления, при которых вся совокупность функций обеспечивает достижение конечной цели. Интересы целого имеют приоритет

перед частными задачами. Упор делается не столько на отдельные организационные звенья или функции, сколько на улучшение их взаимодействия, на интеграцию, объединение всех видов деятельности, необходимых для достижения той или иной цели.

Организационно-правовым средством оформления и юридического закрепления организационной структуры аппарата органов исполнительной власти служат штаты органов управления.

Категория "штаты органов исполнительной власти (или органов управления)" включает в себя три взаимосвязанные категории: типовые штаты, штатные контингенты и штатные расписания.

Типовые штаты представляют собой технико-экономические и организационно-правовые нормативы, в которых устанавливается численное соотношение между производственным и административно-управленческим персоналом в форме коэффициента (например, одна единица административно-управленческого персонала на 10, 15, 20 обучающихся, лечащихся, работающих в государственных социально-культурных учреждениях и на предприятиях).

Штатные контингенты представляют собой технико-экономические и организационно-правовые нормативы, предусматривающие предельные ассигнования на содержание аппарата управления и его численность по министерству, ведомству, территориальным органам управления и т.д. В соответствии с типовыми штатами и на основе штатных контингентов разрабатываются и утверждаются самими руководителями органов исполнительной власти штатные расписания.

Штатные расписания органа исполнительной власти представляют собой утвержденный руководителем органа исполнительной власти официальный документ, содержащий полный перечень структурных подразделений должностей в аппарате данного органа, на основе которого устанавливается должностной оклад и назначается определенная сумма денежного содержания каждому из служащих этого органа <87>.

<87> См.: Конин Н.М. Российское административное право. Саратов, 2001. С. 171.

Правильное нахождение численности управленческого персонала, соотношения его различных категорий, состава служащих по профессии, специальности, квалификации требует тщательного предварительного изучения содержания деятельности органа исполнительной власти, четкого распределения функций, прав и обязанностей между его структурными частями, выявления уровня знаний и организаторских способностей людей, необходимых для выполнения этих функций и полномочий. Только такой подход позволяет установить не штатную численность вообще, а дифференцированные по кругу обязанностей группы людей. Чем лучше подобран личный состав органа исполнительной власти, чем он правильнее распределен по его структурным звеньям и чем эффективнее налажено их взаимодействие, тем меньше требуется самих работников. С другой стороны, законы менеджмента определяют, что один человек в состоянии успешно руководить ограниченным числом подчиненных. Если это число превышает определенную норму, то возникает потребность в увеличении числа руководителей, в дроблении структуры.

На практике, особенно при образовании нового органа (структурного звена), перечень его основных задач и функций устанавливается в самой общей форме (нередко орган создан, а положение о нем отсутствует), штатная численность, определенная, образно выражаясь, "на глазок", порождает элементы субъективизма при формировании организационной структуры. Отдельные подразделения органа исполнительной власти развиваются за счет других, нарушается правильное соотношение между руководящим, оперативным и обслуживающим персоналом, соответствие требований по должности, квалификации служащего. Разработка типовых структур и нормативов штатной численности в зависимости от объективных показателей работы содействует устранению этих недостатков, нахождению таких структур и штатов, которые отвечают конкретным условиям работы.

Глава 8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8.1. Понятие и принципы государственной службы

Государственная служба как организационно-правовой институт государства призвана обеспечить организацию и практическое осуществление задач и функций государства, "ибо государственный аппарат проявляет себя лишь в деятельности своих служащих, а без них он остается общей схемой и мертвой конструкцией" <88>.

<88> Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001. С. 206.

Государственная служба есть целесообразная, социально-полезная, общественно необходимая и организационно-оформленная деятельность управленческого персонала, она имеет свой предмет труда.

В государственных органах сложились определенные способы подбора управленческих кадров, имеют место кооперация и разделение управленческого труда, распределение управленческих функций и полномочий между должностными лицами, механизм обеспечения государственной и трудовой дисциплины, управления процессом совместного труда, установление необходимых условий для управленческой деятельности, обеспечивающих нормальное функционирование государственных органов. В этом аспекте государственная служба основывается на общих нормах трудового права.

Профессиональная деятельность государственных служащих обладает определенными характерными признаками. Одним из таких признаков является специфичность предмета труда (служебная функция). Государственная служба предполагает выполнение работы, относящейся к определенному роду деятельности, то есть профессии, специальности, квалификации, должности.

Профессия - это широкая область трудовой деятельности, в которой человек может применить свою трудовую специальность в соответствии с имеющимися у него знаниями, навыками и умениями. Специальность - более узкая область трудовой деятельности в пределах указанной профессии, в которой работник имеет глубокие и всесторонние познания и навыки, позволяющие ему более эффективно трудиться. Квалификация показывает, какого уровня сложности работы способен выполнять данный работник. В сфере государственной службы указанные понятия наполняются своим содержанием. Так, работа на государственных должностях требует различных знаний (экономических, юридических и т.д.) и опыта в зависимости от квалификационных требований. Квалификация административных государственных служащих определяется квалификационными категориями.

Другим признаком государственной службы является личное трудовое участие государственного служащего в деятельности государственного органа. Это предполагает зачисление гражданина в личный состав (штат) государственного органа и включение его в управленческую деятельность. Поскольку на данной должности реализуются личные способности государственного служащего к труду, замена этого должностного лица другим работником без согласия вышестоящего органа или должностного лица не допускается.

Подчинение должностного лица внутреннему трудовому распорядку и регламенту государственного органа является следующим признаком государственной службы. Содержание внутреннего трудового распорядка (регламента) составляют нормы, определяющие такой режим работы государственных органов, который обеспечивает четкую и слаженную работу коллектива, совместную управленческую деятельность должностных лиц и других работников. Внутренний трудовой распорядок регулируется законами, подзаконными актами, правилами внутреннего трудового распорядка и регламентами. Неотъемлемым элементом внутреннего трудового распорядка (регламента) государственного органа является система субординации, то есть подчинение нижестоящего по должности государственного служащего вышестоящему должностному лицу. Подчинение в этом случае выступает необходимым условием реальности осуществления управленческих функций и полномочий должностных лиц; координации (согласования) персональной служебной деятельности должностных лиц с общими целями и задачами государственного органа. Иначе говоря, соблюдать внутренний трудовой распорядок (регламент) государственного органа является юридической обязанностью каждого государственного служащего.

Наконец, особенность государственной службы характеризует и такой признак, как заработная плата должностных лиц. При этом заработная плата имеет следующие особенности: выплачивается в соответствии с количеством и качеством труда исходя из единых критериев оценки труда (ставки и оклады); производится по заранее установленным нормам: основная часть выплат (должностные оклады) определяется штатным расписанием государственного органа, а дополнительная зависит от уровня квалификации государственного служащего и иных условий (надбавки за выслугу лет на государственной службе, премии и другие надбавки), размерами не ограничивается, но не может быть ниже минимального размера, установленного законодательством; производится в денежной форме <89>.

<89> См.: Уваров В.Н. Государственная служба и управление: Учеб. Петропавловск: Изд-во СКЮА, 2004. С. 270 - 271.

Правовую основу государственной службы в России составляют Конституция РФ, Федеральные законы "О системе государственной службы Российской Федерации" <90>, "О государственной гражданской службе Российской Федерации" <91>, "О воинской обязанности и военной службе", другие федеральные законы и подзаконные акты федеральных органов государственной власти, а также законодательство субъектов Российской Федерации.

<90> См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063.

<91> См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе

Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" определяет базовые принципы организации и деятельности, а также закрепляет единство системы государственной службы.

Этот Закон дает легитимное определение государственной службы как профессиональной служебной деятельности граждан РФ по обеспечению полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих так называемые "политические" или "конституционные" государственные должности, т.е. должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации). К ним относятся, например: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, депутаты, министры, судьи и др.;

- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ (лица, замещающие государственные должности субъектов РФ, например: руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ).

Исходя из специфики построения государственно-служебных отношений выделяются:

- **государственная гражданская служба**, которая осуществляется на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации;

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

- **военная служба**, осуществляемая на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания;

- **правоохранительная служба** - профессиональная деятельность на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Государственная служба как специфическая, профессиональная деятельность особого слоя людей, связанная с выполнением управленческих функций в обществе, основывается на определенных принципах. Последние выражаются в виде требований, соблюдение которых гарантирует функционирование института государственной службы в целом.

Принципы построения и функционирования государственной службы установлены Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации".

Данный Закон является базовым для всех иных регулирующих государственно-служебные отношения законов и подзаконных актов, как федеральных, так и субъектов Российской Федерации.

1. Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Этот принцип непосредственно вытекает из федеративного устройства страны, которое основывается на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов. Реализация данного принципа объективно требует единого и правового регулирования основ организации государственной службы и правового положения государственных служащих <92>.

<92> См.: Административное право России: Учеб. М.: Юнити-Дана, 2008.

2. Законность.

Данный принцип выражается в требовании точного соблюдения и исполнения Конституции РФ, законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ и других нормативных актов всеми государственными служащими независимо от занимаемой ими должности. Это объясняется подзаконным характером управленческой деятельности государственных служащих. В процессе государственного управления требование принципа законности реализуется как при издании актов управления, так и при их применении.

Юридическая сила того или иного акта управления определяется конституцией и местом органа, принявшего данный акт в системе государственного аппарата. При этом единство государственного управления в масштабе Российской Федерации обеспечивается тем, что нормативные правовые акты не могут противоречить друг другу. Каждый акт управления должен соответствовать акту вышестоящего органа, а в конечном итоге - Конституции РФ.

Государственные служащие призваны обеспечить нормальное функционирование государственных органов и подведомственных учреждений, от которых в конечном счете зависит удовлетворение общественных и личных интересов и потребностей граждан. Особое внимание обращается на то, чтобы к государственной службе допускались только лица, имеющие специальную, профессиональную подготовку.

3. Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.

Этот принцип основывается на ст. 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства".

Государственная служба, как институт, призванный на практике реализовать функции государства, в первую очередь должна способствовать реализации прав и свобод человека и гражданина. Более того, исходя из содержания ст. 18 Конституции Российской Федерации именно права и свободы человека и гражданина должны определять деятельность органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

В соответствии с действиями этого принципа государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации, каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону, судебную защиту и др.

4. Равный доступ граждан к государственной службе.

Данный принцип основывается на ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации: "Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе". Это положение в целом соответствует требованиям п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (Резолюция 2200А [XXI] Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1966 года, вступила в силу 23 марта 1976 года), согласно которым каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе. Основным отличием нормы российского закона от указанного выше положения п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах является указание в российском законе на обязательность владения для гражданина, претендующего на поступление на государственную службу Российской Федерации, государственным языком Российской Федерации. Данное требование является вполне обоснованным, так как вполне очевидно, что лицо, не владеющее в полной мере государственным языком, не может полноценно выполнять обязанности, связанные с обработкой информации или работой с людьми (а именно такова в основном специфика государственной гражданской службы).

5. Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к государственной службе.

Государственная служба, несмотря на разделение на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации, является единым целостным механизмом, призванным реализовывать функции государства. Принцип единства правовых и организационных основ федеральной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации выражается в установлении единого правового статуса государственного служащего, установлении приоритета федерального законодательства в закреплении правовых основ государственной службы.

6. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

Данный принцип обеспечивает возможность получения открытой (несекретной) информации о

деятельности государственных органов и государственных служащих. В то же время законодательство закрепляет и определенные рамки этого принципа, устанавливая, что государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию. Поэтому государственная служба фактически основывается на соотношении открытости и служебной конфиденциальности <93>.

<93> См.: Административное право России: Учеб. М.: Юнити-Дана, 2008. С. 169.

7. Профессионализм и компетентность государственных служащих.

В основу данного принципа положен деловой критерий оценки государственных служащих с точки зрения знания ими порученного дела, соответствия их занимаемой должности. Для осуществления управленческой деятельности государственные служащие должны быть компетентны, знать структуру государственного аппарата и механизм его функционирования, иметь определенные научные знания в области государственного управления и организации государственной службы. В связи с этим к числу важнейших условий, определяющих деловые качества руководителя, его помощников и специалистов государственного служебного аппарата, следует отнести наличие специального образования и опыта практической работы.

Поскольку практическая деятельность государственных служащих связана с принятием различных решений, вызывающих определенные юридические последствия, возрастает значение правовой подготовки работников государственного аппарата (особенно по таким отраслям права, как конституционное, административное, гражданское, трудовое и др.). Государственные служащие должны обладать необходимыми познаниями также в области экономики, финансов, научной организации труда, культуры. Все это является необходимой предпосылкой для того, чтобы сформировать у государственных служащих научно-практический подход к решению современных проблем развития общества.

8. Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Данный принцип означает, что государственные служащие обязаны исполнять поручения лишь соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий. Государственные служащие имеют право на защиту от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением ими должностных обязанностей. Их статус не может зависеть от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, частых и не всегда обоснованных организационных перестроек.

Необходимо учитывать, что реализация принципов построения и функционирования государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы, которые устанавливают принципы построения и функционирования отдельных видов государственной службы, учитывающие их особенности. Так, Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", кроме перечисленных принципов, называет принципы стабильности гражданской службы и взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. Анализ законодательства о военной службе позволяет сформулировать следующие особые принципы военной службы: централизованное управление военной службой, единоначалие, строгая военная дисциплина, субординация взаимоотношений между военнослужащими, непрерывность. Правоохранительная служба осуществляется на принципах: обеспечение федеральных интересов, осуществление государственно-служебной деятельности в масштабе Российской Федерации, единство правоохранительной системы, единоначалие, политический нейтралитет, соблюдение чести и достоинства, сочетание гласности и служебной конфиденциальности <94>.

<94> Там же. С. 170.

8.2. Понятие и классификация государственных служащих

Одной из сторон государственно-служебных отношений непременно является государственный служащий. Российским законодательством к лицам, поступающим на государственную службу, предъявляются определенные требования. Прежде всего требуется быть гражданином Российской Федерации. В особом порядке законодательство допускает назначение на государственную должность иностранцев. Другим обязательным условием поступления на государственную службу является владение государственным языком. В соответствии со ст. 68 Конституции РФ государственным языком на всей территории России является русский. Следовательно, знание русского языка - неременное условие поступления на государственную службу.

Законодательство устанавливает возраст, при достижении которого гражданин может быть принят на государственную службу, а также предельный возраст нахождения на службе. Для всех видов

государственной службы возраст поступления на службу составляет 18 лет. Предельный возраст нахождения на государственной службе зависит от того, в каких государственных органах она осуществляется. Например, предельный возраст нахождения на государственной гражданской службе составляет 65 лет, а для военнослужащих и служащих правоохранительных органов этот возраст колеблется от 45 до 60 лет в зависимости от должностного положения.

Общеобразовательная и профессиональная подготовка государственных служащих должна соответствовать той должности, которую они занимают. Это требование отражает деловой критерий оценки управленческих кадров с точки зрения соответствия их занимаемой должности. Наличие специального образования, знание структуры государственного аппарата, содержания государственной службы и опыт управленческой работы - таковы основные условия, определяющие деловые качества государственных служащих.

К государственным служащим российское законодательство предъявляет и другие требования, а именно: дееспособность; отсутствие судимости; состояние здоровья; отсутствие близкого родства или свойства с государственным служащим, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и др.

Государственные служащие могут быть классифицированы на отдельные виды по различным критериям. Такое подразделение, как правило, осуществляется по нескольким определяющим основаниям.

Во-первых, исходя из федеративного устройства государства понятие "государственные служащие" охватывает две категории лиц.

Первая - это федеральные государственные служащие - граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы и получающие денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Вторая - государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации - граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и получающие денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджетов соответствующих субъектов.

Во-вторых, применительно к видам государственной службы государственные служащие делятся на гражданских служащих, военнослужащих и служащих правоохранительных органов <95>.

<95> См.: Административное право России: Учеб. М.: Юнити-Дана, 2008. С. 172.

В-третьих, в зависимости от характера служебной деятельности, направленности и объема властных полномочий различаются две категории государственных служащих.

Первые - это государственные служащие, наделенные властными полномочиями как по отношению к лицам и структурным подразделениям, подчиненным им по службе, так и по отношению к третьим лицам, не связанным с ними служебными отношениями.

Вторые - государственные служащие, наделенные властными полномочиями лишь по отношению к третьим лицам.

Все государственные служащие, замещающие должности государственной службы, являются должностными лицами. Осуществление служащими государственно-служебных функций невозможно без наделения их статусом должностного лица. Государственные служащие уполномочены государством от его имени разрешать в пределах своей компетенции возникающие вопросы и дела. Как должностные лица, они вправе давать основанные на законе распоряжения и указания гражданам и организациям, не находящимся по отношению к ним в непосредственном подчинении; выступать от имени государственного органа, в котором они проходят службу, и государства в целом, которое предоставило им властные полномочия; в необходимых случаях применять меры государственного принуждения.

8.3. Основы общего административно-правового статуса государственных служащих

Административно-правовой статус государственного служащего произведен от правового положения государственного органа. Главным его элементом, безусловно, является государственная должность.

Должность - это структурный элемент государственного органа, в котором заключена часть его компетенции. Она образуется в структуре государственного аппарата или его подразделения в распорядительном порядке. Соответствующим правовым актом определяются ее название и место в иерархии должностей.

В названии каждой должности обязательно присутствует и название того органа, где создана сама должность. С ней неразрывно связаны функции государственного органа либо какая-то их часть.

Должность устанавливает определенный объем полномочий, обязанностей и прав. Лицо, принятое на данную должность, автоматически принимает на себя название должности (например, главный бухгалтер и т.д.).

Название должности государственной службы и ее место в иерархии должностей определяются законами или иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, в зависимости от того, на каком уровне - федеральном или субъекте РФ - создается эта должность.

В государственных органах могут быть учреждены должности государственной службы различных видов.

Как правило, должностью государственной службы считается только та, которая включена в реестр государственных должностей. В этом отношении данный документ является исчерпывающим. Вместе с тем совершенно очевидно, что в нем перечисляются не сами должности, а лишь их типовые названия. Реестр, таким образом, не является актом учреждения должностей, а представляет собой классификатор, содержащий сведения об их наименовании и распределении по группам. Он служит основой для формирования штатных расписаний государственных органов и определения полномочий по государственным должностям. Сами же должности вводятся руководителями соответствующих государственных органов.

В то же время для нормального функционирования государственной службы в штатные расписания государственных органов включаются должности, не являющиеся по своему статусу должностями государственной службы. Это технические должности, сопровождающие и обеспечивающие государственно-служебную управленческую деятельность. Правовое положение таких должностей не связано с реализацией государственно-властных полномочий, а права и обязанности определяются трудовым законодательством, внутренним распорядком, коллективным и трудовым договором. Деятельность на таких должностях не является государственной службой.

Должность государственной службы предполагает наделение лица, ее исполняющего, специальным или воинским званием, классным чином, дипломатическим рангом, которые в отличие от должности не являются элементом структуры органа, а присваиваются по должности персонально.

Определяющим элементом административно-правового статуса государственного служащего являются государственно-властные полномочия. Наделение государственного служащего частью функций, которые возложены на государственный орган, невозможно без включения в его административно-правовой статус полномочий как составной части компетенции государственного органа. Государственный служащий, реализующий государственно-властное полномочие, вправе давать основанные на законе распоряжения и указания лицам, не находящимся по отношению к нему в непосредственном подчинении, выступать от имени государственного органа и государства в целом, применять в некоторых случаях меры государственного принуждения.

Служебные (должности) обязанности - самостоятельный элемент административно-правового статуса государственного служащего. Их анализ позволяет говорить об общих (служебных) и конкретных (должностных) обязанностях.

Служебные обязанности возведены в ранг нормативных предписаний и устанавливаются законодательством для всех либо для определенного круга государственных служащих. Должностные обязанности, в отличие от служебных, определяются должностными инструкциями, регламентами, положениями, уставами, разрабатываемыми на основе квалификационных требований, установленных законодательством о соответствующем государственном органе, и утверждаются руководителями этих органов и их структурных подразделений. Посредством данных актов конкретизируется выполнение соответствующих функций, совокупность обязанностей, взаимодействие структурных подразделений, система связей между государственными служащими.

Четвертым элементом, составляющим административно-правовой статус государственного служащего, являются права, предоставляющиеся ему в связи с исполнением обязанностей. Они определяют юридическую возможность выбора поведения государственным служащим, создают условия защищенности как в правовой, так и в социальной сфере.

Анализ законодательства о государственной службе позволяет говорить о двух группах прав. Первую группу составляют права, способствующие непосредственной реализации административно-правового статуса государственного служащего.

Их объем напрямую зависит от сферы деятельности и компетенции государственного органа, а также от объема полномочий, предоставляемых государственному служащему. Среди них в первую очередь можно назвать такие права, как получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должности, допуск к сведениям, составляющим тайну, доступ в государственные органы, органы местного самоуправления и иные организации и др.

Вторая группа прав опосредованно влияет на правовой статус государственного служащего. Это право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности, на ознакомление с документами, определяющими права и обязанности по замещаемой должности, на продвижение по службе, на переподготовку и повышение квалификации, на обеспечение надлежащих условий, необходимых для

исполнения должности, на государственную защиту, на денежное содержание, а также ряд других прав, установленных действующим законодательством. Эти права являются общими для всех госслужащих и гарантированы законодательством о государственной службе.

Следующим элементом административно-правового статуса государственного служащего являются ограничения и запреты, установленные законом при поступлении на государственную службу и при ее прохождении.

Ограничения - это такие установленные законом условия, при наличии которых гражданин не может быть принят на государственную службу и не может находиться на государственной службе, например, признание гражданина недееспособным, наличие у него заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу и ее прохождению, и т.п.

Запреты - это установленные законом действия, от совершения которых государственный служащий должен воздержаться, например, запрет на осуществление предпринимательской деятельности, запрет на разглашение государственной и служебной тайны и т.п. <96>.

<96> См.: Административное право России: Учеб. М.: Юнити-Дана, 2008. С. 178 - 179.

Последним элементом в структуре административно-правового статуса государственного служащего является ответственность. Ответственность - устойчивая основа всех элементов, образующих административно-правовой статус государственного служащего. Она служит важным средством обеспечения законности и дисциплины, поэтому ее следует считать своеобразным способом контроля за деятельностью государственного служащего. Она предстает связующим звеном между государственным служащим и государственной должностью с ее составляющими: полномочиями, обязанностями и правами. Так, превышение государственно-властных полномочий либо ненадлежащее выполнение обязанностей служащим квалифицируется как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление и, следовательно, влечет за собой юридическую ответственность. Государственные служащие могут привлекаться и к материальной ответственности, которая в отличие от других видов юридической ответственности государственных служащих носит восстановительный характер.

Материальная ответственность государственного служащего не исключает его дисциплинарной или уголовной ответственности.

Глава 9. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9.1. Понятие и принципы государственной гражданской службы Российской Федерации

Из трех видов государственной службы правоохранительная и военная призваны обеспечить специфические функции охраны общественного порядка и защиты Российского государства от внутренних и внешних угроз. Государственная же гражданская служба направлена на реализацию общеадминистративных функций государственного управления в узком смысле.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Из приведенного определения можно сделать следующие выводы:

1) основным признаком государственной гражданской службы является профессиональная деятельность. Данный признак означает, что служебная деятельность должна осуществляться непрерывно, в качестве основного вида деятельности, на основе специальных знаний и навыков;

2) работать на государственной службе могут только граждане Российской Федерации. Это также подтверждается в ст. 13 и ч. 1 ст. 21 Закона "О государственной гражданской службе". Исключение из данного правила могут быть установлены международными договорами Российской Федерации;

3) государственная гражданская служба осуществляется с целью обеспечения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Государственный орган - это организованное государством в установленном порядке публично-правовое лицо, представляющее

собой обособленную часть государственного аппарата, наделенное государственно-властными полномочиями по выполнению отдельных властных полномочий и функций государства или субъектов федеративного государства. Характерной чертой государственного органа является осуществление деятельности от имени и по поручению государства. Федеративный характер Российского государства предопределяет разделение на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. Под федеральной государственной гражданской службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (ч. 2 ст. 5 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации"). Федеральная государственная гражданская служба в соответствии с п. "т" ст. 71 Конституции Российской Федерации находится в исключительном ведении Российской Федерации. Под государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации"). Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 2 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

Государственная гражданская служба Российской Федерации базируется на определенных принципах. Принципами государственной гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации. Этот принцип предполагает установление единого законодательства, регулирующего порядок поступления, прохождения и прекращения государственной гражданской службы всех уровней, статусное положение гражданского служащего и т.д.;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 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.

9.2. Должности государственной гражданской службы

Государственная должность, как уже было отмечено, - это ключевое понятие для всей системы государственного управления. Государственная должность - это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Как видно, признаками государственной должности являются: установленные круг обязанностей, денежное содержание и ответственность.

Все государственные гражданские должности в соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" подразделяются на две группы: 1) должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; 2) должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на четыре категории: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты. При этом они относятся к разным группам и для их занятия установлены различные квалификационные требования.

К должностям **руководителей** согласно Федеральному закону "О государственной гражданской

службе" относятся должности как руководителей, так и их заместителей в государственных органах, их территориальных структурных подразделениях и представительствах. При этом следует помнить, что руководителем государственного органа может быть и лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации. К таковым, например, относятся должности федеральных министров, руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации и др. Эти должности не относятся к категории "руководители" государственной гражданской службы, и на них законодательство о государственной гражданской службе не распространяется (ч. 2 ст. 1 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации").

Должности **помощников (советников)** учреждаются для содействия лицам, замещающим государственные должности, и лицам, замещающим должности категории "руководители" государственной гражданской службы. Особенностью данной категории является то, что срок их замещения всегда ограничен сроком полномочий должностных лиц, замещающих государственные должности или должности категории "руководители".

В Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" данные должности относились к категории "В". К должностям помощников (советников), например, относятся: помощник (советник) заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, помощник (советник) Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации - министра Российской Федерации.

Должности **специалистов** учреждаются для непосредственной реализации задач и функций государственных органов. Именно специалисты в основном выполняют ту работу, ради которой и создан государственный орган. В соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" к должностям специалистов относятся должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Лица, занимающие должности **обеспечивающих специалистов**, непосредственно функции государственных органов не реализуют, однако способствуют их реализации специалистами. Федеральный закон "О государственной гражданской службе" устанавливает, что к должностям обеспечивающих специалистов относятся должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Также должности государственной гражданской службы подразделяются на группы, в составе которых выделяют:

- высшие должности государственной гражданской службы;
- главные должности государственной гражданской службы;
- ведущие должности государственной гражданской службы;
- старшие должности государственной гражданской службы;
- младшие должности государственной гражданской службы.

Квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы включают:

- 1) требования к уровню профессионального образования;
- 2) требование к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стаж (опыт) работы по специальности;
- 3) требование к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Наличие высшего профессионального образования является обязательным требованием для лиц, занимающих или претендующих на занятие должностей гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категорий "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей.

В число квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации - законом субъекта Российской Федерации.

Так, Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих" <97> установлены следующие требования к замещению:

<97> СЗ РФ. 2005. N 40. Ст. 4017.

а) высших должностей федеральной государственной гражданской службы - не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;

б) главных должностей федеральной государственной гражданской службы - не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

в) ведущих должностей федеральной государственной гражданской службы - не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

г) старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы - без предъявления требований к стажу.

В отличие от требований к образованию и стажу государственного гражданского служащего, которые закрепляются в законодательных актах или указах Президента Российской Федерации, требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, должны устанавливаться нормативным актом государственного органа, в котором учреждена данная должность, и включаться в должностной регламент гражданского служащего. Это объясняется тем, что работа в различных сферах государственного управления требует специфических знаний и навыков, поэтому установление единых требований по ним для всех должностей гражданской службы, в отличие от требований к образованию и стажу, невозможно.

9.3. Права и обязанности государственного гражданского служащего

Общие права государственных гражданских служащих установлены ст. 14 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

В юридической литературе существуют различные классификации прав государственного служащего. Так, Д.Н. Бахрах подразделяет все права служащего на служебные и личные.

Служебные связаны с выполнением должностных обязанностей, Д.Н. Бахрах их также называет полномочиями. В ряду служебных полномочий он выделяет общеслужебные, профессиональные, должностные полномочия. Личные права призваны косвенно обеспечивать эффективную деятельность служащего, заинтересовывая его в получении премий в продвижении и т.п. <98>.

<98> Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 237 - 238.

Ю.Н. Стариков выделяет три группы прав государственного служащего: статусные, функциональные, социально-личностные <99>. Представляется, что такое распределение применимо и для прав государственных гражданских служащих, закрепленных Законом о гражданской службе.

<99> Стариков Ю.Н. Административное право: В 2-х т. Ч. 2. Кн. первая. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001. С. 439.

К **первой группе** прав государственного гражданского служащего относятся права на:

- ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

- ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами этого дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

- защиту сведений о гражданском служащем;

- должностной рост на конкурсной основе;

- профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

- проведение по его заявлению служебной проверки;

- рассмотрение индивидуальных служебных споров;

- защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд при их нарушениях.

Ко **второй группе** прав государственного гражданского служащего относятся права на:

- обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

- доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

- доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

Третью группу прав государственного гражданского служащего составляют права на:

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков;

- оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;

- членство в профессиональном союзе;

- медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

- государственную защиту своей жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Перечисленные права государственного гражданского служащего принято считать основными по той причине, что далее они должны быть конкретизированы в служебных контрактах и должностных регламентах.

Служебные права носят обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей. Должностные обязанности - это функции, которые возлагаются на государственного гражданского служащего с целью непосредственного исполнения или профессионального обеспечения полномочий государственного органа или должностных лиц, представляющих этот орган. Государство (государственный орган) принимает на работу гражданина с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей в расчете на то, что эти обязанности будут качественно исполняться <100>.

<100> Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. С. 9.

Основные обязанности гражданского служащего закреплены в ч. 1 ст. 15 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В соответствии с этой нормой гражданский служащий обязан:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

- исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

- соблюдать служебный распорядок государственного органа;

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

- беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

- представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на правах собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее - сведения о доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера);

- сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о прекращении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

- соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

- сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Законная, инициативная и целесообразная реализация общих, особенных и специальных прав и обязанностей государственных служащих есть основа содержательной характеристики процесса прохождения ими службы <101>.

<101> Конин Н.М. Административное право. Общая часть. Саратов, 2001. С. 230.

Государственный гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение, а в случае получения от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению государственного гражданского служащего неправомерным, он должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме государственный гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае если государственный гражданский служащий все же исполняет неправомерное поручение, он будет нести дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность за совершение данного действия наряду с руководителем, который дал ему это поручение. Можно отметить, что ранее в утратившем силу Федеральном законе от 31.07.1995 N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" закреплялось, что ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет только подтвердивший это распоряжение руководитель.

9.4. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе

Для государственного гражданского служащего установлены специальные ограничения и запреты по службе.

Ограничения на государственной гражданской службе. Гражданин не может быть принят на 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 гражданской 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 и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой государственным гражданским служащим должности государственной гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличие заболевания, препятствующего поступлению на государственную 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 государственным гражданским служащим, если замещение должности государственной 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 (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на

государственную гражданскую службу;

9) непредставления установленных Федеральным законом "О государственной гражданской службе" сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Располагая значительными властными полномочиями, государственный гражданский служащий имеет немалые возможности для использования их несоответствующим и даже противозаконным образом: в политических целях, в интересах третьих лиц, в целях личного обогащения и т.п. Для того чтобы свести возможности таких злоупотреблений к минимуму, законодатель предусмотрел институт специальных запретов для государственных гражданских служащих (в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" они именовались правоограничениями).

Запреты, связанные с государственной гражданской службой, изложены в ст. 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему 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, за исключением случая, установленного частью второй статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации";

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

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 настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

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, которые стали ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) 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;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) 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;

14) 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;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

16) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

17) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

В случае если владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, которые стали ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гражданин, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

Нарушение запретов, связанных с гражданской службой, является основанием для прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы.

9.5. Гарантии государственного гражданского служащего

В границах правового статуса гражданского служащего перечисленные ограничения уравновешиваются гарантированными преимуществами.

Юридические гарантии дополняют характеристику правового положения государственных гражданских служащих. Гарантии осуществления прав и обязанностей, а также ответственность за исполнение должностных функций и полномочий придают правовому статусу государственных гражданских служащих определенную стабильность при установлении и дальнейшем сохранении государственной службы. Юридические гарантии различаются по целевому назначению, содержанию и способам обеспечения субъективных прав и обязанностей государственных гражданских служащих.

Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" разделяет все гарантии государственных гражданских служащих на основные и дополнительные.

Основные государственные гарантии государственных гражданских служащих вводятся для обеспечения правовой и социальной защищенности государственных гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы. В связи с этим государственным гражданским служащим гарантируются:

- равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели эффективности результатов профессиональной деятельности при замещении соответствующих должностей государственной гражданской службы;

- право государственного гражданского служащего на своевременное и в полном объеме

получение денежного содержания;

- условия прохождения государственной гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

- медицинское страхование государственного гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию;

- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения государственной гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом;

- выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, которые установлены соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования государственного гражданского служащего устанавливается соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

- возмещение расходов, связанных с переездом государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе государственного гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов государственному гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

- защита государственного гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случае, порядке и на условиях, которые установлены федеральным законом;

- государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, которые установлены федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

В случае освобождения государственного гражданского служащего от занимаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органе местного самоуправления, избранием (делегированием) на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия пенсионного обеспечения данного государственного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.

Что касается дополнительных гарантий, то государственным гражданским служащим при определенных условиях может предоставляться право на:

- профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

- транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности государственной гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, которые установлены соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

- замещение иной должности государственной гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей государственной гражданской службы;

- единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период государственной гражданской службы в порядке и на условиях, которые устанавливаются соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Данный перечень гарантий государственного гражданского служащего не является исчерпывающим. Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации предусмотрены и иные гарантии.

9.6. Порядок поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождения

Законодательством Российской Федерации определены порядок поступления на государственную службу, прохождение испытательного срока, особенности условий государственной службы, порядок проведения аттестации служащих, замещающих государственные должности, присвоение классовых

чинов и многие другие вопросы.

Поступление на государственную гражданскую службу представляет собой урегулированную нормами права процедуру оценки качеств гражданина, претендующего на должность государственной гражданской службы, а также необходимого перечня документов указанного лица, на основании результатов которой оформляются служебные правоотношения между государственным органом и лицом, претендующим на замещение той или иной должности государственной гражданской службы.

Право поступления на государственную гражданскую службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным для государственных служащих.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральными законами.

Равный доступ к государственной службе - это демократическое право, которое является необходимым условием для предотвращения бюрократизации государственного аппарата и превращения его в самодовлеющую силу, оторванную от гражданского общества. Это право позволяет обеспечить нормальную сменяемость и обновление кадров чиновников, недопустимость, как справедливо считает А.Ф. Ноздрачев, "его превращения в касту" <102>.

<102> Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 318.

Поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено законом. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности государственной гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям к должности государственной гражданской службы. Указом Президента от 1 февраля 2005 г. N 112 утверждено Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации <103>.

<103> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 435.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия. В состав конкурсной комиссии входит представитель нанимателя и (или) уполномоченные им государственные гражданские служащие (в том числе из структурных подразделений по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности). Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могут повлиять на решение, принимаемое конкурсной комиссией.

На официальном сайте государственного органа в сети Интернет размещается объявление о приеме документов для участия в конкурсе, а также следующая информация о конкурсе: наименование вакантной должности гражданской службы, требования, предъявляемые к претенденту на замещение этой должности, условия прохождения гражданской службы, место и время приема документов, подлежащих представлению, срок, до истечения которого принимаются указанные документы, предполагаемая дата проведения конкурса, место и порядок его проведения, другие информационные материалы. Объявление о приеме документов для участия в конкурсе и информация о конкурсе также могут публиковаться в периодическом печатном издании.

Конкурс не проводится:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы категорий "руководители" и "помощники";
- при назначении на должности государственной гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ;
- при заключении срочного служебного контракта;
- при назначении гражданского служащего на иную должность государственной гражданской службы в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 28 и ч. ч. 1 - 3 ст. 31 ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации";

- при назначении на должность государственной гражданской службы служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными названным Федеральным законом для поступающих на гражданскую службу и ее прохождение.

Претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с законом.

Замещение должности гражданской службы оформляется актом государственного органа о назначении на должность, на основе которого заключается служебный контракт в установленных форме и порядке.

В соответствии с п. 1 ст. 23 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" под служебным контрактом понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, о прохождении гражданской службы, а также соглашение между нанимателем и указанным гражданином или гражданским служащим, являющимися гражданскими сторонами служебного контракта о замещении должности гражданской службы.

Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. Обязанность нанимателя - предоставить гражданину возможность прохождения государственной гражданской службы, а также предоставить ему или служащему возможность замещения определенной должности государственной гражданской службы и обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение этой должности в соответствии с нормативными актами о государственной гражданской службе, своевременно и в полном объеме выплачивать государственному гражданскому служащему денежное содержание. Обязанность другой стороны (гражданина, служащего) - исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать установленные в государственном органе правила служебного порядка.

Содержание служебного контракта составляют существенные и другие условия. К существенным относятся условия, наличие которых является обязательным для признания служебного контракта заключенным. Отсутствие хотя бы одного из них влечет недействительность соглашения.

Существенными условиями являются наименование замещаемой должности государственной гражданской службы с указанием подразделения государственного органа, дата начала исполнения должностных обязанностей, права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент, права и обязанности представителя нанимателя и др.

Помимо существенных, в служебном контракте могут быть предусмотрены и другие условия: испытание при поступлении на гражданскую службу; неразглашение сведений, составляющих охраняемую федеральным законом тайну, и пр. Среди других могут быть и целевые, выражающие интересы гражданского служащего.

Анализ практики заключения контрактов показывает, что служебные права и обязанности могут оговариваться в приложениях к ним. Наиболее часто в приложениях содержатся дополнительные условия службы по контракту, например об установлении испытательного срока, оплате жилья, о доплате к заработной плате, возмещении расходов по использованию личного автомобильного транспорта в служебных целях и т.п.

Любые условия контракта о службе не могут ухудшать служебное, социальное положение государственного служащего по сравнению с условиями, предусмотренными законодательством. Контракт заключается в письменной форме, составляется в двух экземплярах и подписывается сторонами. Один экземпляр контракта передается государственному гражданскому служащему, а другой хранится в его личном деле.

Служебный контракт может заключаться на неопределенный срок или быть срочным. Контракт заключается на срок от одного года до пяти лет, если иной срок не установлен законом. В Федеральном законе "О государственной гражданской службе" дан открытый перечень случаев, когда заключаются срочные служебные контракты.

Контракт может быть изменен только с согласия сторон, кроме случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Контракт может быть продлен или перезаключен по соглашению сторон не позднее чем за два месяца до окончания установленного в нем срока.

Служебный контракт прекращается по основаниям, в порядке и с последствиями, которые установлены Федеральным законом о гражданской службе и иными федеральными законами. Основания и порядок прекращения служебного контракта аналогичны тем, которые установлены Трудовым кодексом в отношении трудового договора. Но учитываются также особые требования к гражданской службе и гражданским служащим, например, служебный контракт может быть расторгнут в связи с выходом гражданского служащего из гражданства Российской Федерации, приобретением

гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Для лица, впервые поступающего на государственную службу, а также для государственного гражданского служащего при переводе на государственную должность государственной службы или иной группы и иной специальности 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. В период испытания на гражданского служащего распространяются положения Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", других законов и иных нормативных правовых актов о государственной гражданской службе.

Основная цель испытания состоит в том, чтобы выявить соответствие претендента замещаемой государственной должности.

Несогласие претендента с предложенным сроком испытания является основанием для отказа в заключении контракта и зачислении на государственную должность. Однако, если контрактный срок испытания определен государственной конкурсной комиссией, он не может быть изменен государственным органом или по соглашению сторон.

На государственного гражданского служащего в период испытания полностью распространяется действие актов законодательства о государственной службе. Он обязан соблюдать правила служебного распорядка, установленные для государственных служащих соответствующего государственного органа, на него распространяются соответствующие права, обязанности и правоограничения, он имеет право на должностной оклад и установленные надбавки к должностному окладу.

Решение о соответствии или несоответствии гражданского служащего занимаемой им государственной должности должно быть принято государственным органом (полномочным должностным лицом) в период срока, установленного для испытания. Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание. При этом издания приказа об окончательном назначении на должность не требуется.

Государственный гражданский служащий считается не выдержавшим испытания, если в течение испытательного срока систематически, постоянно не выполнял свои служебные обязанности либо выполнял их некачественно, неполно, несвоевременно. В период испытательного срока государственный гражданский служащий может быть уволен и по другим предусмотренным законом основаниям.

Увольнение в этом случае производится с соблюдением всех условий, установленных законом для увольнения по этим основаниям. Начало служебной карьеры и последующая деятельность государственных служащих определяются таким важнейшим документом, как должностной регламент.

Регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа.

Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

В должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в их должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Важно, что положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планирования профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего <104>.

<104> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2008. С. 281.

Составление регламентов должно происходить с учетом действующего Квалификационного справочника руководителей, специалистов и других служащих (Постановление Минтруда РФ от 21.08.1998 N 37), типовых должностных инструкций <105>.

<105> Должностные инструкции руководителей, специалистов, технических исполнителей основного штатного состава. М., 2003.

Важным правовым средством установления соответствия государственного гражданского служащего замещаемой им должности государственной службы является его аттестация. Под **аттестацией** государственного гражданского служащего понимается деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной процедуры в целях выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личных и правовых качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности. Порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих определяется на основе Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 <106>.

<106> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 437.

Аттестация государственного гражданского служащего проводится один раз в три года.

Аттестации не подлежат государственные гражданские служащие, замещающие должности государственной гражданской службы категорий "руководители" и "помощники" (советники) в случае, если с ними заключен срочный служебный контракт. Аттестация проводится один раз в три года. Внеочередная аттестация может проводиться после принятия в установленном порядке решения о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, об изменении условий оплаты труда государственных гражданских служащих. Внеочередная аттестация проводится по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего.

Для проведения аттестации формируется аттестационная комиссия, утверждается график, составляются списки государственных служащих, подлежащих аттестации, подготавливаются документы для аттестационной комиссии. График проведения аттестации, количественный и персональный состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы утверждаются руководителем государственного органа.

Не позднее чем за две недели до начала проведения аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв на подлежащего аттестации гражданского служащего, подписанный его непосредственным руководителем. Отзыв должен содержать сведения о государственном служащем и мотивированную оценку профессиональных, личностных качеств и результаты служебной деятельности.

Кадровая служба государственного органа не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого служащего с представленным отзывом о его служебной деятельности. При этом аттестуемый вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о служебной деятельности за предшествующий период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом.

При проведении аттестации учитывается соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных Федеральным законом о гражданской службе.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационная комиссия принимает одно из следующих решений:

- а) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- б) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в резерв для замещаемой вакантной должности гражданской службы в порядке

должностного роста;

в) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

г) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

По результатам аттестации в течение одного месяца издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

а) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

б) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

в) понижается в должности гражданской службы.

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют не менее двух третей ее членов.

Во время прохождения государственной гражданской службы гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий "специалист" и "обеспечивающий специалист", сдают квалификационный экзамен. В случаях, установленных Президентом РФ, его сдают также гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категории "руководители".

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы по замещаемой должности гражданской службы гражданскому служащему по мере необходимости, но не чаще и не реже одного раза в три года.

По инициативе гражданского служащего может быть проведен внеочередной экзамен не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией.

Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственным гражданским служащим Российской Федерации и порядке оценки его знаний, навыков и умений (профессионального уровня) утверждается указом Президента РФ.

Следующим основным элементом прохождения государственной гражданской службы является производство государственных гражданских служащих в классные чины.

Наряду с должностным положением и продвижением производство государственных гражданских служащих в классные чины и продвижение их по лестнице классных чинов является одной из основ построения и функционирования системы государственной гражданской службы. Классный чин государственного гражданского служащего - это персонально присваиваемое на основании результатов процедуры государственного квалификационного экзамена звание, соответствующее служебному положению (замещаемой должности), уровню профессиональной подготовки, выслуге лет, принадлежности к определенному государственному органу и заслугам.

Законодательство о государственной гражданской службе устанавливает следующую систему классных чинов, состоящую из пяти групп, по три классных чина в каждой.

Классный чин гражданской службы - действительной государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса - присваивается гражданским служащим, которые замещают должности федеральной гражданской службы **высшей группы**. Этот классный чин присваивается Президентом Российской Федерации.

Классный чин гражданской службы - государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса присваивается гражданским служащим, которые замещают должности федеральной гражданской службы **главной группы**. В федеральных органах исполнительной власти указанный классный чин присваивается Президентом Российской Федерации, а в иных федеральных государственных органах - руководителем федерального государственного органа.

Классный чин гражданской службы - государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го 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-го класса - тем 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-го 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 Российской Федерации высшей и главной групп, классные чины гражданской службы Российской Федерации

присваиваются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113 утверждено Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим <107>. Указами 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.

<107> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 440.

Процедура присвоения государственному гражданскому служащему классного чина (квалификационный экзамен) аналогична процедуре аттестации.

Срок государственной гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня присвоения классного чина.

Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело и трудовую книжку государственного гражданского служащего.

Последний присвоенный государственному гражданскому служащему классный чин сохраняется за ним пожизненно, в том числе и после прекращения государственно-служебных отношений.

Государственный гражданский служащий может быть лишен присвоенного ему классного чина по решению суда.

Если государственный гражданский служащий переводится с государственной гражданской службы на государственную службу другого вида, ранее присвоенный классный чин, а также период пребывания в соответствующем классном чине учитываются при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы в соответствии с федеральными актами соответствующего субъекта Российской Федерации.

9.7. Система стимулирования и ответственность государственных гражданских служащих

Стимулы государственной гражданской службы - побудительные мотивы, условия высокоэффективного выполнения гражданским служащим взятых на себя обязательств по прохождению гражданской службы.

Систему таких стимулов образуют:

- а) оплата труда;
- б) поощрения и награждение;
- в) меры правовой ответственности.

В законодательстве подробно регулируются вопросы оплаты труда гражданского служащего. Оплата труда производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной деятельности по замещаемой должности гражданской службы. Денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы и месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ по представлению Правительства РФ. По отдельным должностям гражданской службы указом Президента РФ может устанавливаться денежное содержание в виде единого денежного вознаграждения, в котором учтены должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, но не учтены премии и ежемесячное денежное содержание. Размеры должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Федерации устанавливаются в соответствии с нормативным правовым актом данного субъекта.

Оплата труда производится в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих. Важно подчеркнуть, что специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций.

Фонд оплаты труда федеральных гражданских служащих и фонд оплаты труда работников,

замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной гражданской службы, составляют фонд оплаты труда федеральных гражданских служащих и работников федерального государственного органа.

Меры поощрения и награды. Поощрения - это меры морального, правового и материального характера, связанные с публичным признанием заслуг и оказанием общественного почета гражданским служащим за успешное и добросовестное выполнение должностных обязанностей и достигнутые результаты в государственной гражданской службе.

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, всей 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").

Раскрывая сущностное содержание поощрения, Ю.Н. Стариков указывает на то, что оно должно быть своевременным, значимым, весомым. "Поощрение применяется таким образом, чтобы оно стало реальным стимулом для достижения высоких результатов управленческого труда" <108>.

<108> Общее административное право: Учеб. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 299.

С точки зрения субъектов и форм их применения они могут быть разделены на две группы.

К первой относятся объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; иные виды поощрения и награждения государственного органа; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

Меры поощрения и награждения этой группы применяются по решению представителя нанимателя. При этом выплата гражданскому служащему единовременного поощрения, за исключением случаев выхода на пенсию, производится в порядке и размере, которые утверждаются представителем нанимателя в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих.

Решение о поощрении или награждении гражданских служащих, в том числе уходящих на государственную пенсию, оформляется актом (постановлением, распоряжением, приказом) государственного органа.

Ко второй группе относятся поощрения Правительства РФ, поощрения Президента РФ, награждения орденами и медалями Российской Федерации.

Решение о поощрении или награждении принимается по представлению представителя нанимателя в порядке, установленном законодательством РФ. Многие связанные с этим процедурные вопросы регламентируются ведомственными актами федеральных органов исполнительной власти.

Общими основаниями для поощрения гражданского служащего являются:

- успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей;
- продолжительная и безупречная служба;
- выполнение заданий особой важности и сложности.

Успешное и добросовестное исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей означает не только четкое и строгое их исполнение, но и творческий подход, проявление инициативы, обеспечивающей эффективность работы государственного органа.

Продолжительная и безупречная служба как основание для поощрения государственного служащего предполагает наличие одновременно двух обстоятельств: продолжительности службы и ее безупречности.

Под продолжительностью службы имеется в виду стаж государственной службы государственного служащего, подтвержденный на основании документов в соответствии с законодательством.

Безупречная служба означает неукоснительное исполнение государственным служащим должностных обязанностей, в том числе:

- добросовестное исполнение должностных обязанностей;
- обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан;
- исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;
- своевременное рассмотрение в пределах своих должностных полномочий 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;

- соблюдение установленных в государственном органе правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, порядка работы со служебной информацией;

- поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных обязанностей;

- сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан.

В отличие от первых двух оснований поощрения, которые учитывают заслуги, связанные с выполнением государственным служащим своих непосредственных должностных обязанностей, имеющих постоянный или длительный характер, выполнение заданий особой важности и сложности как основание поощрения предусматривается за выполнение разовых, конкретных заданий, характер которых может быть не связан с основными должностными обязанностями государственного служащего.

Важность и сложность задания, за выполнение которого может быть применено поощрение, определяется в каждом конкретном случае государственным органом или руководителем, в компетенцию которого входит решение данного вопроса.

Поощрение может быть индивидуальным (поощрение конкретного лица) и коллективным (поощрение коллектива, нескольких лиц), а по содержанию - моральным, материальным или смешанным, т.е. включать в себя как моральные, так и материальные элементы.

Поощрение объявляется приказами. Благодарность может быть объявлена и устно. Материальным поощрением является премирование государственного гражданского служащего. Институт поощрения - важнейшая часть законов субъектов Российской Федерации о региональной государственной службе. Эти законы устанавливают основание, перечень и процедуру применения поощрений. Например, объявление благодарности проводится лицом, у которого гражданский служащий находится в непосредственном подчинении. Награждение денежной премией или ценным подарком осуществляется соответственно руководителями государственных органов субъектов Российской Федерации. Факт поощрения гражданского служащего заносится в его личное дело <109>.

<109> Там же. С. 300.

Гражданские служащие за особые трудовые заслуги представляются через вышестоящие органы к поощрению, к награждению орденами, медалями, почетными грамотами, нагрудными знаками и к присвоению почетных званий лучшего работника по данной профессии.

К гражданскому служащему может быть применено одновременно несколько видов поощрения, например объявление благодарности и выдача денежной премии.

Наряду с поощрением гражданских служащих важное значение придается их ответственности за нарушение служебного порядка, т.е. тех норм и конкретных предписаний, которые определяют содержание государственной службы и государственно-служебных отношений, иначе говоря, за нарушение требований служебной дисциплины.

Служебная дисциплина - это обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом.

Служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом государственного органа, регламентирующим режим службы (работы) и время отдыха.

В.М. Манохин выделяет следующие специфические черты ответственности государственных служащих:

а) повышенная ответственность служащего, поскольку последствия должностного правонарушения отрицательно сказываются, как правило, за пределами должности;

б) ряд специальных мер ответственности за служебные правонарушения (понижение в должности, снижение квалификационного класса и др.);

в) привлечение служащего к ответственности за правонарушение не исключает того, что это же деяние было квалифицировано как другой вид правонарушения и влекло соответствующую юридическую ответственность, например административную ответственность должностного лица за нарушение правил техники безопасности, за что оно же привлекалось к ответственности дисциплинарной <110>.

<110> Манохин В.М. Российское административное право. М., 1996. С. 119.

Гражданские служащие могут нести дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность.

Основным видом ответственности государственных гражданских служащих является дисциплинарная ответственность, поскольку соблюдение служебной (трудовой) дисциплины и

укрепление государственной дисциплины относятся к важнейшей обязанности служащего. В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в ведомственных пределах в рамках служебного подчинения. Она заключается в применении администрацией в установленном законодательством порядке мер дисциплинарного взыскания к должностному лицу (в данном случае), совершившему дисциплинарный проступок. Меры дисциплинарной ответственности применяются не надведомственными органами (судом, арбитражем, инспекциями и т.д.), а органом (должностным лицом) организаций, учреждений, предприятий, где служит нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом) <111>.

<111> Государственная дисциплина и ответственность / Под ред. Л.И. Антоновой и Б.И. Кожонина. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. С. 81.

Важно отметить, что в течение долгого времени институт дисциплинарной ответственности признавался прежде всего институтом трудового права. Эта позиция вызывала серьезную критику многих ученых <112>. В настоящее время дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих устанавливается специальным законодательством о государственной службе. В то же время отдельные аспекты дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих могут регулироваться трудовым законодательством в соответствии со ст. 73 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

<112> Нестерова Е.А. Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. С. 23; Грибович С.В. Актуальные проблемы совершенствования дисциплины труда. М., 1992; и др.

Основанием применения к гражданскому служащему мер дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка. В соответствии с ч. 1 ст. 57 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" дисциплинарным проступком признается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. В целом дисциплинарное законодательство не содержит исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков. В этом проявляется одна из особенностей дисциплинарной ответственности - отсутствие в нормативных актах закрепления четкого перечня конкретных составов правонарушений. Действующее законодательство содержит только отдельные составы дисциплинарных проступков. Так, ст. 7 Закона РФ от 21.07.1993 N 5485-1 "О государственной тайне" предусматривает дисциплинарную ответственность государственных служащих, принявших решение о засекречивании не подлежащих засекречиванию сведений в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Такие же меры предусмотрены в отношении государственных служащих, виновных в нарушении федеральных законов, указов Президента РФ, неисполнении или ненадлежащем исполнении федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений суда. Тем не менее даже все перечисленные в нормативных актах основания привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности не составляют исчерпывающий список. Служащий государственного учреждения может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, даже если его действия не подпадают ни под один из конкретных составов, но, с точки зрения руководства, являются дисциплинарным проступком.

Несмотря на отсутствие в законодательстве исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, ученые выделяют в дисциплинарном законодательстве признаки, которые можно объединить понятием состава дисциплинарного проступка. Эти признаки характеризуют его с точки зрения объекта посягательства, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны.

В специальных работах, посвященных различным аспектам дисциплинарной ответственности, имеются различные классификации мер дисциплинарной ответственности. Достаточно убедительной представляется позиция ученых, разделяющих все меры дисциплинарной ответственности на три группы в зависимости от цели их применения:

- 1) меры дисциплинарного пресечения;
- 2) меры дисциплинарного наказания;
- 3) меры дисциплинарного восстановления <113>.

<113> Бахрах Д.Н. Дисциплинарное принуждение // Известия вузов. Правоведение. 1985. N 3. С. 22; Государственная дисциплина и ответственность. Л., 1990. С. 89.

В отличие от дисциплинарных проступков, перечень дисциплинарных наказаний полностью устанавливается законодательством и не подлежит расширительному толкованию. Законодательство о государственной службе предусматривает наложение на государственных гражданских служащих

дисциплинарных взысканий, не установленных Трудовым кодексом Российской Федерации. Федеральный закон "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" устанавливает следующий перечень дисциплинарных взысканий: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном служебном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности государственной гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы.

Так как в Законе не установлен исчерпывающий перечень дисциплинарных проступков, соответственно, нет и четких указаний - какое взыскание соответствует данному правонарушению. На практике это зачастую приводит к тому, что неугодный служащий может быть уволен за незначительный проступок, в то время как государственные служащие, постоянно злоупотребляющие своими полномочиями, в том числе и в корыстных целях, отделяются выговорами.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий установлен ст. 58 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от государственного гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа государственного гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ государственного гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Одним из условий применения дисциплинарного взыскания является требование о проведении перед его применением служебной проверки (ст. 59 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации").

Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- 1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 2) вина гражданского служащего;
- 3) причины и условия, способствующие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 4) характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения.

В проведении служебной проверки не может участвовать государственный гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

Государственный гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности государственной гражданской службы.

Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Государственный гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

- 1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;
- 2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;
- 3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

- 1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) предложения о применении к государственному гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного государственным гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности государственного гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. Кроме того, дисциплинарное взыскание не может быть применено **позднее шести месяцев** со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - **позднее двух лет** со дня совершения дисциплинарного проступка. Верховный Суд Российской Федерации уточнил, что в случае обнаружения проступка в двухгодичный срок по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности дисциплинарное взыскание подлежит применению не позднее одного месяца со дня окончания такой проверки <114>.

<114> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2001 г. (по гражданским делам), утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 сентября 2001 г.

За каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Приказ (распоряжение) или постановление о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется (сообщается) работнику, подвергнутому взысканию, под расписку и может быть обжаловано им в установленном законодательством порядке в суд либо в вышестоящий орган, либо вышестоящему должностному лицу.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания государственный гражданский служащий не будет подвергнут дисциплинарному взысканию, то он считается не подвергавшимся дисциплинарному взысканию. Дисциплинарное взыскание может быть снято и до истечения года применившим его органом или должностным лицом по собственной инициативе, по ходатайству непосредственного руководителя или трудового коллектива, если подвергнутый дисциплинарному взысканию не совершил нового проступка и проявил себя как добросовестный работник. В течение срока действия дисциплинарного взыскания меры поощрения к работнику не применяются и служащий не подлежит премированию, представлению к государственным наградам (кроме случаев проявления мужества и героизма) и знакам отличия, повышению в должности и квалификационного разряда (звания, чина).

9.8. Прекращение государственной гражданской службы

Под прекращением государственной гражданской службы понимается временное или постоянное прекращение профессиональной должности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, т.е. оставление государственным гражданским служащим государственной должности.

Прекращение государственной гражданской службы возможно только по тем основаниям, которые устанавливаются законодательством о государственной службе и законодательством о труде.

Ю.Н. Стариковым выделяются три вида оснований прекращения государственной службы:

- 1) смерть (гибель) гражданского служащего;
- 2) увольнение гражданского служащего по основаниям, предусмотренным действующим законодательством. В этом случае необходимо издание административного акта (приказа) об увольнении государственного служащего;
- 3) выход на пенсию <115>.

<115> См.: Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 304.

Увольнение государственного служащего является самым распространенным основанием прекращения государственной службы. Основания увольнения определяются в следующих законах:

- 1) Трудовой кодекс РФ;
- 2) ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Этот нормативный акт подобно Трудовому кодексу РФ для работников устанавливает правовое регулирование

государственно-служебных отношений при замещении гражданским служащим должности государственной 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 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. Несоблюдение государственным гражданским служащим обязанностей и ограничений, установленных ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Для увольнения государственного гражданского служащего по данным основаниям требуется установление факта виновного нарушения им установленных законодательством о государственной гражданской службе обязанностей и ограничений, а также необходимы доказательства такого нарушения. В каждом конкретном случае руководителю государственного органа необходимо детально разобраться с фактами несоблюдения служащими установленных правоограничений и запретов.

4. Разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.

5. Увольнение по другим основаниям. Этими основаниями являются: признание государственного гражданского 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 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 Российской Федерации;

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**.

Статьи 34 - 41 ФЗ "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 пребывания в отпуске.

При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 33 ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган государственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Глава 10. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10.1. Понятие и особенности правоохранительной службы в Российской Федерации

Правоохранительная служба представляет собой вид профессиональной служебной деятельности граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Она может осуществляться в государственных органах, ведающих вопросами внутренних дел, миграции, контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, фельдъегерской связи, таможенного дела, исполнения наказаний, обеспечения установленного порядка деятельности судов и принудительного исполнения судебных решений, а также в других государственных органах. Перечень государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, устанавливается Президентом РФ.

Как и любая другая, правоохранительная служба организуется с неукоснительным учетом многообразия и специфики сфер государственной деятельности. Она осуществляется в специальных, относительно самостоятельных государственных организациях и органах, ее содержание и организационно-правовые формы определяются государством, предназначением правоохранительных органов, функциями и задачами, возложенными на них. Несмотря на то что Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" "устранил" особенности правоохранительной службы, определив ее как вид Федеральной государственной службы и тем самым уравнивая с другими видами, по своему сущностному содержанию правоохранительная служба имеет ярко выраженные особенности.

Правоохранительная служба современной России регулируется значительным по своему объему массивом законодательства. Так, службе в полиции посвящены специализированные нормативные акты: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" <116> и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции", создающие концептуальную основу для ее прохождения. В них определяется правовое положение сотрудников полиции, порядок поступления на службу, ее прохождения и прекращения, а также гарантии правовой и социальной защиты сотрудников. Кроме того, отдельные аспекты прохождения службы сотрудниками полиции также регулируются Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации <117>. Общие вопросы прохождения гражданами службы в органах Федеральной службы безопасности регламентируются главой IV Федерального закона от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности" <118>.

<116> СЗ РФ. 2011. N 49 (часть I). Ст. 7020.

<117> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 10. Ст. 1334.

<118> СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269.

Некоторые особенности службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы отражены в главах с 4-й по 6-ю Закона Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" <119>, правоохранительная служба в таможенных органах и органах федеральной службы судебных приставов регулируется специальными Законами "О службе в таможенных органах Российской Федерации" <120> и "О судебных приставах" <121>, в которых, насколько это возможно, подробно содержатся положения, определяющие содержание государственно-служебных отношений в этих органах,хождение службы в них, обеспечение государственной защиты сотрудников и членов их семей, а также многие другие аспекты данных видов

правоохранительной службы. В соответствии с этими Законами издано множество указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных правовых актов, раскрывающих механизм реализации норм, содержащихся в них. Служба в органах по контролю за оборотом наркотиков регулируется Указом Президента РФ, которым утверждено Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ <122>.

<119> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 33. Ст. 1316.

<120> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3586.

<121> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3590.

<122> СЗ РФ. 2003. N 23. Ст. 2197.

Правоохранительная служба характеризуется тем, что она осуществляется не любыми способами, а лишь с помощью юридических мер воздействия. К ним принято относить меры государственного принуждения, регламентируемые законом. Среди мер юридического воздействия важное место отводится мерам предупреждения противоправных действий, их профилактике, допускаемой лишь в установленных законом пределах.

Следующим признаком правоохранительной службы является то, что применяемые в ходе ее осуществления юридические меры воздействия должны строго соответствовать предписаниям закона. Только закон может служить основанием применения конкретной меры воздействия и четко определять ее содержание. Характерным для правоохранительной службы является и то, что государственные служащие правоохранительных органов реализуют свои полномочия в установленном законом порядке, с соблюдением определенных процедур.

Не менее важным признаком правоохранительной службы является и то, что она может осуществляться лишь в специально уполномоченных государственных органах, комплектуемых соответствующим образом подготовленными служащими - по большей части юристами. Организация и деятельность таких государственных органов детально и всесторонне регламентируются в законодательном порядке, в том числе путем установления особых процедурных (процессуальных) правил для решения наиболее ответственных вопросов. Все это в совокупности направлено на обеспечение оперативности, обоснованности, законности и справедливости, принимаемых служащими правоохранительных органов решений о применении юридических мер воздействия, направленных на охрану права от уже допущенных или предполагаемых нарушений.

Правоохранительная деятельность осуществляется как государственными служащими правоохранительной службы, так и военнослужащими. В частности, правоохранительная служба может осуществляться в органах федеральной службы безопасности, федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органах внутренних дел, прокуратуре, органах юстиции, органах уголовно-исполнительной системы.

В настоящее время законодатель не принял самостоятельного закона о правоохранительной службе. Деятельность государственных служащих в правоохранительной сфере регулируется законами о конкретных правоохранительных органах.

В зависимости от цели, задач и характера выполняемых функций выделяются следующие виды правоохранительной деятельности:

1) **конституционный контроль**, суть которого состоит в разрешении различных дел на основе федерального конституционного законодательства о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; законов, применяемых или подлежащих применению в конкретном деле; определение порядка выдвижения обвинения Президенту Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления <123>;

<123> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М., 2006. С. 217.

2) **прокурорский надзор**, который состоит в осуществлении Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами надзора: за исполнением законов государственными органами, должностными лицами предприятий, учреждений и организаций, а также различными объединениями; за соответствием законам издаваемых правовых нормативных актов; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. При обнаружении нарушений закона и правовых нормативных

актов прокуратуры принимают меры к восстановлению законности путем опротестования незаконных актов либо отмены их и принятия соответствующих мер реагирования к виновным;

3) **охрана общественного порядка и общественной безопасности** включает в себя обеспечение личной безопасности граждан, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; соблюдение правил безопасности движения и эксплуатации транспортных средств, правил хранения и обращения с оружием, боеприпасами, взрывными устройствами и взрывчатыми веществами, а также правил пожарной безопасности, ведение борьбы с незаконным оборотом наркотиков и др.;

4) **обеспечение безопасности личности, общества и государства** предполагает выявление внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности и осуществление комплекса мер по их предупреждению и нейтрализации; защиту конституционного строя Российской Федерации; обеспечение суверенитета и территориальной неприкосновенности государства и др.;

5) **раскрытие и расследование преступлений** предполагает обнаружение признаков преступления и установление всех обстоятельств, имеющих значение для применения к виновным мер уголовного наказания; устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений; принятие мер по возмещению причиненного преступлением ущерба. Данная деятельность создает условия для рассмотрения материалов уголовных дел в суде с последующим применением к виновным мер уголовного наказания и организацией их исполнения либо реабилитации невиновных;

6) **правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов** выражается в проведении юридических экспертиз правовых актов, их регистрации, а также в регулировании сферы правового обслуживания. Данную деятельность осуществляют органы юстиции, содействуя тем самым законной деятельности правоохранительных органов. В то же время органы юстиции осуществляют и ряд полномочий правоохранительного характера в сфере регулирования отношений государства с общественными организациями, физическими и юридическими лицами, с учреждениями, способствующими охране прав граждан и оказывающими им юридическую помощь;

7) **оказание юридической помощи и защита по уголовным делам** осуществляется адвокатурой, которая хотя и не является государственным органом, но содействует правоохранительной деятельности государства. Адвокатура оказывает юридическую помощь гражданам, организациям, предприятиям и учреждениям в разрешении гражданских и уголовных дел, экономических споров, в составлении различного рода деловых бумаг и исков. Адвокаты выступают в качестве защитников и представителей по указанным делам;

8) **совершение нотариальных действий** также способствует осуществлению правоохранительной деятельности государства, ибо совершая нотариальные действия, органы нотариата защищают права и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц. Органы нотариата удостоверяют различные документы, сделки, выдают свидетельства о праве собственности на имущество, обеспечивают доказательства и др.

Анализ нормативных актов, определяющих полномочия, структуру и порядок деятельности государственных органов, выполняющих правоохранительные функции, позволяет отнести к правоохранительным органам, осуществляющим правоохранительную деятельность, органы внутренних дел, органы обеспечения безопасности, органы налоговой службы, таможенные органы, органы юстиции, органы предварительного расследования (дознания и предварительного следствия), органы прокуратуры, органы правового обеспечения и правовой помощи (нотариат и адвокатура), негосударственные организации обеспечения правоохраны (частные детективные и охранные службы). Общими для всех названных органов признаками являются:

1) установленный законом порядок формирования правоохранительных органов и наделения соответствующими полномочиями их должностных лиц;

2) определенный законом порядок (процедура) деятельности правоохранительных органов;

3) законодательное разграничение компетенции данных органов;

4) наделение правоохранительных органов правом в установленных законом случаях применять меры правового воздействия;

5) решения, принимаемые правоохранительными органами в соответствии с законом, подлежат обязательному исполнению всеми должностными лицами и гражданами. Невыполнение их влечет применение к виновным мер правового воздействия.

Особенностью правоохранительной службы является принятие присяги лицами, впервые поступающими на службу. Ее смысл заключается в том, что, присягая, граждане, поступающие на должности правоохранительной службы, произносят слова, проявляющие существо служебного долга. Они сознательно выражают и подтверждают свою готовность участвовать в обеспечении безопасности России. Так, поступая на службу в таможенные органы, граждане клянутся неукоснительно соблюдать Конституцию РФ и законодательство Российской Федерации, защищать экономический суверенитет и экономическую безопасность Российской Федерации, добросовестно исполнять свои должностные обязанности. При вступлении в должность судебный пристав клянется при осуществлении своих

полномочий соблюдать Конституцию РФ и российские законы, честно и добросовестно исполнять обязанности судебного пристава.

Наиболее ярким, патриотическим смыслом наполнены тексты присяги сотрудников органов внутренних дел и органов наркоконтроля. В них заключены торжественные, клятвенные обещания, проникнутые уважением к российскому народу, любовью к Отчизне: "присягаю на верность народам Российской Федерации", "уважать и соблюдать права и свободы человека и гражданина", "добросовестно выполнять приказы начальников", "достойно переносить связанные со службой трудности", "быть честным, мужественным, бдительным сотрудником", "использовать свои знания и навыки в деле борьбы с преступностью", "не щадя своей жизни, охранять установленный Конституцией и законами Российской Федерации правовой порядок", "Служа Закону - служу Отечеству!"

В связи с особым характером исполняемых служебных обязанностей в целях решения специфических задач для сотрудников правоохранительных органов предусмотрено отличное от государственной гражданской службы специальное материальное обеспечение, включающее денежное довольствие и виды натурального обеспечения (продовольственного и вещевого), а также социальные льготы. Правоохранительная служба выполняет свою социальную роль на основе ведущих положений - принципов, которые образуют определенную целостность, составляют единую систему.

Систему принципов правоохранительной службы необходимо рассматривать в двух аспектах. Во-первых, как соотношение части и целого она строится на конституционных принципах, принципах государственного управления, государственной службы, а также на принципах, устанавливающих основополагающие начала самой правоохранительной службы. Иными словами, можно говорить об общих и частных принципах. Во-вторых, ее содержание охватывает организационные, правовые и нравственные стороны службы. Таким образом, система принципов правоохранительной службы включает в себя:

- **организационные принципы** - определяющие построение организационной структуры правоохранительной службы, порядок ее функционирования (законность, обеспечение федеральных интересов, осуществление государственно-служебной деятельности в масштабе Российской Федерации, единство системы правоохранительных органов, единоначалие);

- **сметные принципы** - устанавливающие содержание правоохранительной службы, а именно выявление, отбор, подготовку, карьеру, аттестацию, права, обязанности, правоограничения, стимулирование и ответственность служащих правоохранительных органов (равный доступ граждан к службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой, профессионализм сотрудников, единство квалификационных требований по должностям правоохранительной службы, ответственность сотрудников, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, стабильность кадров, обеспечение государственной защиты);

- **нравственно-правовые принципы** - составляющие основополагающие идеи, определяющие нравственные качества гражданина, находящегося на правоохранительной службе (политическая нейтральность, соблюдение чести и достоинства, сочетание гласности и служебной конфиденциальности в деятельности сотрудников).

10.2. Поступление на правоохранительную службу и ее прохождение

На правоохранительную службу граждане поступают добровольно. На службу в органы внутренних дел, органы наркоконтроля, таможенные органы принимаются граждане, достигшие возраста 18 и не старше 40 (в полицию 35) лет, независимо от национальности, пола, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Общими требованиями, которым они должны удовлетворять, являются: владение русским языком, способность по своим личным, нравственным и деловым качествам, образованию и состоянию здоровья обеспечивать выполнение функций, возложенных на соответствующие правоохранительные органы. Расшифровка содержания этих требований дается либо в общих нормативных правовых актах о государственной службе, либо о службе в данных органах (в частности, органах наркоконтроля) либо закрепляются в других нормативных правовых актах, в том числе специально посвященных этим вопросам.

Предусмотрены и другого рода требования. На данной службе не может быть гражданин, отказавшийся от определенных действий, которые он обязан совершить в качестве претендента на замещение должности правоохранительной службы или ее служащего. Гражданин или служащий, не отвечающие установленным требованиям, не могут быть приняты на правоохранительную службу либо подлежат освобождению от занимаемой должности. Например, требование к состоянию здоровья предполагает, что не может быть принят и проходить правоохранительную службу гражданин, признанный недееспособным или ограниченно дееспособным, и т.п. На данную службу не может быть принят гражданин, отказавшийся от прохождения процедуры проверки или оформления допуска к

сведениям, составляющим государственную тайну.

Должности правоохранительной службы замещаются в установленных случаях по контракту, конкурсу или назначению в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, регламентирующими эти вопросы.

Прием на правоохранительную службу оформляется приказом уполномоченного руководителя (начальника) федерального органа исполнительной власти, правоохранительного органа.

При отсутствии ограничений, предусмотренных законом, на правоохранительную службу вправе поступить гражданин РФ, отвечающий квалификационным требованиям по должности правоохранительной службы.

Поступление на очное обучение в образовательные учреждения профессионального образования государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, является поступлением на правоохранительную службу. На очное обучение вправе поступить гражданин, достигший возраста 17 лет.

На правоохранительной службе служебные отношения между Российской Федерацией и гражданином РФ, а также уполномоченным лицом возникают на основании контракта. В установленных нормативными правовыми актами РФ случаях такие отношения возникают на основании контракта в результате избрания по конкурсу для замещения должностей правоохранительной службы, назначения на должность или утверждения в должности правоохранительной службы, восстановления в должности правоохранительной службы в соответствии с законодательством РФ.

Замещение должностей правоохранительной службы может осуществляться по конкурсу в порядке и на условиях, определяемых законами и иными правовыми актами РФ.

Служебные отношения на правоохранительной службе возникают (изменяются) со дня, определенного правовым актом уполномоченного лица о назначении гражданина на должность правоохранительной службы.

В случае отказа служащего от заключения контракта после назначения на должность, утверждения или восстановления в должности правоохранительной службы издается правовой акт о его освобождении от должности и (или) увольнении с правоохранительной службы.

Сторонами контракта являются Российская Федерация, а также уполномоченное лицо и гражданин. При заключении, изменении и расторжении контракта от имени Российской Федерации выступает уполномоченное лицо.

При поступлении гражданина впервые на правоохранительную службу с ним заключается первый контракт.

Контракт может заключаться на неопределенный срок и на определенный срок. Контракт, заключенный на неопределенный срок, действует до достижения служащим предельного возраста пребывания на правоохранительной службе. При этом выделяются основания, при наличии которых заключение между сторонами срочного контракта является обязательным, например при поступлении гражданина на очную форму обучения в образовательное учреждение. Срочный специальный контракт заключается со служащим на период выполнения специальных заданий либо задач в особых условиях - по решению Президента РФ, руководителя государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба.

Содержание контракта составляют его существенные и иные условия. Они определяются с учетом того, заключается ли контракт о поступлении на правоохранительную службу или на обучение. Контракт должен содержать такие существенные условия, как наименование замещаемой должности правоохранительной службы с указанием государственного органа, его структурного подразделения и места нахождения; дату начала исполнения служебных обязанностей; обязанность РФ и уполномоченного лица создавать условия прохождения правоохранительной службы, установленные законодательством РФ и др.

В качестве дополнительных условий контракт может содержать указание на испытание и другие условия, не ухудшающие положение гражданина. В контракте предусматриваются меры ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств.

Назначение на должности правоохранительной службы I группы производится в порядке, установленном федеральными законами об органах, в которых предусмотрена правоохранительная служба, и указами Президента РФ, а II - V групп - руководителем уполномоченного государственного органа.

Служащий, впервые поступающий на правоохранительную службу, приводится к присяге на верность Российской Федерации. Порядок приведения к ней устанавливается руководителем уполномоченного правоохранительного органа. Профессиональная служебная деятельность служащего осуществляется в соответствии со служебным регламентом, утверждаемым уполномоченным лицом в соответствии с законодательством и иными нормативными правовыми актами РФ.

В служебном регламенте служащего, независимо от замещаемой должности, обязательно указание на общие обязанности,

Права и полномочия служащего устанавливаются нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими деятельность государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба.

Порядок разработки и утверждения служебных регламентов, а также типовые служебные регламенты устанавливаются Президентом РФ.

Прохождение правоохранительной службы связано с возможными переводами и перемещениями, прикомандированием к государственным органам и иным организациям, в том числе международным, профессиональной подготовкой, зачислением в резерв государственного органа, аттестацией служащего, с совмещением им должностей и совместительством и т.д. Они созвучны с вопросами трудового права и их публично-правовое регулирование имеет существенные особенности. Не умаляя большой значимости всех этих вопросов, избирательно и весьма кратко рассмотрим порядок аттестации служащих, присвоения им специальных званий и классовых чинов, службы в особых условиях.

Аттестация имеет целью определение соответствия квалификации и служебной деятельности служащего требованиям, предъявляемым к замещаемой должности правоохранительной службы. Она проводится каждые четыре года пребывания в замещаемой должности правоохранительной службы, независимо от вида контракта.

Порядок аттестации служащих, замещающих должности правоохранительной службы I группы, определяется Президентом РФ, а служащих, замещающих должности II - V групп, - руководителем уполномоченного государственного органа.

По результатам аттестации аттестационной комиссией дается одна из следующих рекомендаций

1) соответствует: а) замещаемой должности правоохранительной службы; б) замещаемой должности и подлежит включению в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности правоохранительной службы;

2) не соответствует замещаемой должности правоохранительной службы и подлежит: а) направлению на переподготовку или повышение квалификации; б) переводу; в) увольнению;

3) о переносе аттестации на срок до одного года с предложением устранить недостатки и упущения в служебной деятельности, указанные в отзыве непосредственного руководителя.

С учетом рекомендаций аттестационной комиссии не позднее двух недель после проведения аттестации соответствующим руководителем принимается решение о: а) продлении со служащим контракта; б) включении служащего в кадровый резерв для замещения вакантной вышестоящей должности правоохранительной службы; в) направлении служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации; г) переводе служащего; д) расторжении со служащим контракта и увольнении.

Служба в особых условиях. К таким условиям закон относит действие военного или чрезвычайного положения, вооруженные конфликты, проведение контртеррористических мероприятий, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В таких условиях возникает необходимость выполнения специальных мероприятий, направленных на обеспечение общественного порядка, общественной и государственной безопасности, повышается угроза жизни и здоровью при осуществлении служебной деятельности. Это требует внесения изменений в содержание служебной деятельности, характерной для нормальных условий. Ужесточаются к ней требования, а также социальная и правовая ответственность служащих. С учетом этого по решению уполномоченного лица допускается изменение режима служебного времени служащего, возложение на служащего дополнительных обязанностей, установление дополнительных ограничений, временный перевод служащего и установление других особых условий прохождения правоохранительной службы без согласия служащего. Со служащим может быть заключен срочный специальный контракт на прохождение правоохранительной службы в особых условиях.

Отказ служащего от прохождения правоохранительной службы в особых условиях является основанием освобождения его от замещаемой должности и расторжения контракта. Прохождение правоохранительной службы связано с присвоением служащим специальных званий или классовых чинов этой службы. Таким образом, определяется принадлежность служащего к правоохранительной службе, стимулируется повышение его квалификационного и профессионального уровня, отчасти формируются отношения между служащими.

Служба в полиции. На службу в полицию имеют право поступать граждане Российской Федерации не моложе 18 лет и не старше 35 лет независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, имеющие образование не ниже среднего (полного) общего образования, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья исполнять возложенные на сотрудников полиции обязанности.

Не могут быть приняты на службу граждане, имеющие либо имевшие судимость.

При отсутствии сведений, препятствующих приему кандидата на службу в органы внутренних дел, а также признания его военно-врачебной комиссией годным к этой службе кандидат вправе написать

заявление о приеме на службу в органы внутренних дел

Назначение на должности высшего начальствующего состава и освобождение от этих должностей осуществляются Президентом Российской Федерации.

Назначение на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего составов осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем в порядке, установленном законом.

Прием на службу граждан на должности рядового и начальствующего составов органов внутренних дел осуществляется:

- путем заключения индивидуальных контрактов;
- по конкурсу;
- посредством назначения на должность.

В одном и том же органе внутренних дел могут проходить службу сотрудники, являющиеся близкими родственниками или свойственниками, при условии если они не будут непосредственно подчинены или подконтрольны один другому.

Для поступающего в полицию устанавливается испытательный срок, в течение которого он является стажером по должности. Во время испытательного срока осуществляется дальнейшее изучение деловых и личных качеств кандидата.

Испытательный срок устанавливается от трех до шести месяцев. В него не засчитываются периоды временной нетрудоспособности стажера, а также время его отсутствия на службе по уважительным причинам.

Ношение и хранение табельного огнестрельного оружия в период испытательного срока стажеру не разрешается. Запрещается использовать стажера в оперативных мероприятиях, когда может возникнуть угроза его жизни либо когда его самостоятельные действия в силу профессиональной неподготовленности могут привести к нарушению, ущемлению прав, свобод и законных интересов граждан.

Стажерам за время испытательного срока выплачивается должностной оклад, предусмотренный штатным расписанием, по занимаемой должности, а также производятся другие выплаты, установленные для соответствующих категорий работников, не имеющих специальных званий.

Сотрудники полиции обязаны принять присягу сотрудников органов внутренних дел. Данная обязанность возлагается на:

- сотрудников, впервые поступивших на службу в органы внутренних дел РФ, - не позднее двух месяцев после присвоения специального звания;
- курсантов, слушателей образовательных учреждений МВД России, ранее не принимавших присягу, - не позднее двух месяцев после зачисления на учебу или достижения 18-летнего возраста;
- сотрудников органов внутренних дел, ранее по каким-либо причинам не принимавших присягу.

Присяга должна приниматься в органе внутренних дел (подразделении, образовательном учреждении) в торжественной обстановке под руководством начальника соответствующего органа внутренних дел (командира подразделения, начальника образовательного учреждения). Текст присяги содержится в ч. 2 ст. 28 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Гражданам, служащим в правоохранительных органах, присваиваются специальные звания и классные чины.

Специальные звания начальствующего состава полиции являются пожизненными. При прекращении службы к имеющимся специальным званиям сотрудников полиции добавляются слова "в отставке".

Продолжительность отпуска, предоставляемого сотруднику органов внутренних дел в год поступления на службу в органы внутренних дел, определяется путем умножения одной двенадцатой части основного и дополнительных отпусков, установленных сотруднику в соответствии с настоящей главой, на число полных месяцев, прошедших от начала службы в органах внутренних дел до окончания текущего календарного года. Отпуск продолжительностью менее 10 календарных дней присоединяется к основному отпуску за следующий календарный год.

Основной отпуск за второй и последующие годы службы в органах внутренних дел предоставляется сотруднику органов внутренних дел в любое время в течение года в соответствии с графиком, утверждаемым руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем. При этом дополнительные отпуска суммируются и могут предоставляться одновременно с основным отпуском или отдельно от него по желанию сотрудника. В этом случае общая продолжительность непрерывного отпуска не должна превышать 60 календарных дней (без учета времени на проезд к месту проведения отпуска и обратно). Продолжительность непрерывного отпуска, установленная настоящей частью, не распространяется на сотрудника, проходящего службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях или других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе

отдаленных.

Основной отпуск, отпуск по личным обстоятельствам, отпуск по окончании образовательного учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и отпуск, предоставленный сотруднику органов внутренних дел в год поступления на службу в органы внутренних дел продолжительностью 10 календарных дней и более увеличиваются на количество календарных дней, необходимых для проезда к месту проведения отпуска и обратно с учетом вида транспорта, но не менее чем на одни сутки в один конец. В исключительных случаях, когда отсутствие сотрудника органов внутренних дел на службе в органах внутренних дел влечет за собой невозможность надлежащего осуществления федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальным органом, подразделением функций, установленных законодательством Российской Федерации, определенный графиком срок предоставления отпуска может быть по согласованию с сотрудником перенесен приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя.

Часть основного отпуска сотрудника органов внутренних дел, превышающая 30 календарных дней, может быть по его желанию заменена денежной компенсацией в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Сотруднику, проходящему службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях или других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, а также во вредных условиях, замена части отпуска денежной компенсацией, как правило, не допускается, за исключением случая его увольнения со службы в органах внутренних дел.

Сотруднику органов внутренних дел женского пола, а также сотруднику, являющемуся отцом (усыновителем, попечителем) и воспитывающему ребенка без матери (в случае ее смерти, лишения ее родительских прав, длительного пребывания в лечебном учреждении и в других случаях отсутствия материнского попечения по объективным причинам), предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет в порядке, установленном трудовым законодательством. На такого сотрудника в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону, распространяются социальные гарантии, установленные трудовым законодательством.

Сотрудникам полиции запрещается заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, работать по совместительству в организациях, но данный запрет не распространяется на творческую, научную и преподавательскую деятельность.

Сотрудники полиции подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации.

10.3. Должности правоохранительной службы

В упомянутых нормативных правовых актах о видах правоохранительной службы понятие "должность" применительно к ним не определяется и употребляется (как общеизвестное, не нуждающееся в пояснениях) в единичных случаях: при установлении, кто является сотрудником органов данного вида правоохранительной службы, их состава и персональных званий.

В этих актах нет понятия "служащие", они оперируют термином "сотрудники" соответствующих органов внутренних дел, таможенных органов, органов наркоконтроля. Как тождественное понятию "сотрудники" ФЗ о службе в таможенных органах РФ ввел понятие "должностные лица".

Сотрудниками правоохранительных органов признаются граждане, проходящие службу в этих органах, которым в установленном порядке присвоены специальные звания или (в таможенных органах) квалификационные разряды. В правоохранительных органах учреждаются также должности, замещаемые работниками этих органов, выполняющими функции технического обеспечения деятельности. Трудовые отношения работников регулируются законодательством РФ о труде.

В случаях, установленных нормативными правовыми актами, в правоохранительных органах учреждаются также должности гражданских служащих.

Должности, занимаемые сотрудниками правоохранительных органов, подразделяются на группы: рядовой состав, младший состав, средний начальствующий состав, старший начальствующий состав, высший начальствующий состав.

Сотрудникам органов внутренних дел присваиваются звания:

1) рядовой состав: рядовой полиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции;
2) младший начальствующий состав: младший сержант полиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции; сержант полиции, сержант внутренней службы, сержант юстиции; старший сержант полиции, старший сержант внутренней службы, старший сержант юстиции; старшина полиции, старшина внутренней службы, старшина юстиции; прапорщик полиции, прапорщик внутренней службы, прапорщик юстиции; старший прапорщик полиции, старший прапорщик внутренней службы, старший прапорщик юстиции;

3) средний начальствующий состав: младший лейтенант полиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции; лейтенант полиции, лейтенант внутренней службы, лейтенант

юстиции; старший лейтенант полиции, старший лейтенант внутренней службы, старший лейтенант юстиции; капитан полиции, капитан внутренней службы, капитан юстиции;

4) старший начальствующий состав: майор полиции, майор внутренней службы, майор юстиции; подполковник полиции, подполковник внутренней службы, подполковник юстиции; полковник полиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции;

5) высший начальствующий состав: генерал-майор полиции, генерал-майор внутренней службы, генерал-майор юстиции; генерал-лейтенант полиции, генерал-лейтенант внутренней службы, генерал-лейтенант юстиции; генерал-полковник полиции, генерал-полковник внутренней службы, генерал-полковник юстиции; генерал полиции Российской Федерации.

Специальное звание присваивается сотруднику органов внутренних дел в соответствии с замещаемой должностью.

Должности, занимаемые сотрудниками таможенных органов, и соответствующие этим должностям специальные звания подразделяются на следующие группы:

1) младший состав: прапорщик таможенной службы, старший прапорщик таможенной службы;

2) средний начальствующий состав: младший лейтенант таможенной службы, лейтенант таможенной службы, старший лейтенант таможенной службы; капитан таможенной службы;

3) старший начальствующий состав: майор таможенной службы, подполковник таможенной службы, полковник таможенной службы;

4) высший начальствующий состав: генерал-майор таможенной службы, генерал-лейтенант таможенной службы, генерал-полковник таможенной службы; действительный государственный советник таможенной службы Российской Федерации.

Перечни должностей сотрудников таможенных органов младшего состава, среднего начальствующего состава и старшего начальствующего состава и соответствующих этим должностям специальных званий, а также квалификационные требования к сотрудникам таможенных органов, занимающим указанные должности, утверждаются руководителем Федеральной таможенной службы.

Гражданам, принятым на службу в органы наркоконтроля, и сотрудникам присваиваются следующие специальные звания:

1) младшего начальствующего состава: прапорщик полиции, старший прапорщик полиции;

2) среднего начальствующего состава: младший лейтенант полиции, лейтенант полиции, старший лейтенант полиции; капитан полиции;

3) старшего начальствующего состава: майор полиции; подполковник полиции; полковник полиции;

4) высшего начальствующего состава: генерал-майор полиции, генерал-лейтенант полиции, генерал-полковник полиции; генерал полиции Российской Федерации.

Перечни должностей сотрудников младшего, среднего и старшего начальствующего состава и соответствующих этим должностям специальных званий утверждаются директором ФСКН России в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Компетенция Президента РФ, а также основы разграничения компетенции в правоохранительных органах в области утверждения перечней должностей, персональных званий и порядка их присвоения определены в нормативных актах, посвященных органам наркоконтроля, ФЗ о службе в таможенных органах и т.д.

Сотрудники правоохранительных органов имеют форменную одежду. Им выдаются служебные удостоверения, а также могут выдаваться служебные знаки.

Прохождение правоохранительной службы предполагает аттестацию сотрудников, замещающих должности, указанные в нормативных правовых актах; возможность их перевода, прикомандирования к государственным органам и организациям; привлечения к выполнению специальных заданий. К ним могут быть применены меры поощрения и дисциплинарной ответственности по основаниям и в порядке, которые предусмотрены актами об их службе и дисциплине.

Статус сотрудников правоохранительных органов включает также систему правовых норм, регламентирующих социально-бытовые условия прохождения ими службы. Имеются в виду вопросы труда и отдыха, денежного и вещевого обеспечения, а также пенсионного, жилищного, медицинского и санаторно-курортного обеспечения, гарантий и компенсаций им и их семьям.

Должность правоохранительной службы учреждается для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, либо лица, замещающего государственную должность Российской Федерации в указанных органах.

Перечни типовых должностей правоохранительной службы и соответствующих им специальных званий и классов чинов утверждаются Президентом РФ. На их основе уполномоченными руководителями государственных органов утверждаются перечни должностей правоохранительной службы.

В зависимости от функционального назначения должности правоохранительной службы подразделяются на категории "руководители", "помощники (советники)" и "специалисты". В отличие от гражданской службы, здесь не выделяются должности категории "обеспечивающие специалисты".

К категории "руководители" относятся должности правоохранительной службы руководителя (кроме государственных должностей Российской Федерации), заместителей руководителя государственного органа, его структурных подразделений; территориальных органов и их структурных подразделений; иных органов и организаций, подчиненных государственному органу, в котором предусмотрена правоохранительная служба.

К категории "помощники (советники)" относятся должности, учреждаемые для обеспечения деятельности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

К категории "специалисты" - должности, учреждаемые для профессиональной реализации функций правоохранительной службы а) на постоянной основе; б) на непостоянной основе и обеспечения выполнения указанных функций.

Должности правоохранительной службы подразделяются на должности, по которым присваиваются:

Специальные звания. Они делятся на пять групп: V - младший состав; IV - младший начальствующий состав; III - средний начальствующий состав; II - старший начальствующий состав; I - высший начальствующий состав правоохранительной службы.

Классные чины. Должности, по которым присваиваются классные чины, подразделяются на группы, соответствующие группам должностей, по которым присваиваются специальные звания: V группа - младшие, IV - старшие, III - ведущие, II - главные, I - высшие должности правоохранительной службы.

Должности категории "руководители" и "помощники (советники)" относятся соответственно к I, II и III группам должностей, категории "специалисты" - ко всем, кроме I, группам должностей.

Законом предусмотрены квалификационные требования, дифференцированные по категориям и группам должностей правоохранительной службы. Они относятся к уровню профессионального образования, стажу правоохранительной службы, опыту работы по специальности, профессиональным знаниям, умениям, состоянию здоровья и физической подготовки служащего, необходимым при исполнении служебных обязанностей.

Квалификационные требования к стажу правоохранительной службы или стажу и опыту работы по специальности, а также к профессиональным знаниям и умениям служащего правоохранительной службы устанавливаются по должностям I группы - Президентом РФ, II - V групп - руководителем государственного органа, а к состоянию здоровья служащего применительно к группам и категориям должностей - Правительством РФ. Им же устанавливается порядок медицинского освидетельствования и профессионального психологического отбора служащих.

10.4. Правовой статус работников правоохранительных органов

Основными чертами правового статуса служащего правоохранительной службы как представителя власти являются, во-первых, направленность его государственно-властных полномочий за пределы правоохранительного органа; во-вторых, наделение его полномочиями по применению мер государственного принуждения; в-третьих, полномочия могут быть реализованы в территориальном отдалении от конкретного правоохранительного органа, в котором он осуществляет свою деятельность.

Государственно-властные полномочия предоставляют служащим правоохранительной службы для качественного исполнения **обязанностей**. Их анализ позволяет говорить об общих (служебных) и конкретных (должностных) обязанностях служащих правоохранительных органов.

Служебные обязанности возведены в ранг нормативных предписаний и устанавливаются законодательством для всех либо для определенного круга должностей. К служебным обязанностям служащего правоохранительной службы можно отнести, например, следующие: добросовестное их исполнение; обеспечение защиты прав и законных интересов граждан; сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших ему известными сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан; оказание помощи гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев; принятие мер к спасению людей, по предотвращению и пресечению правонарушений, задержанию лиц по подозрению в их совершении. Это далеко не полный перечень служебных обязанностей. Диапазон их сводится к обеспечению федерального законодательства, а также законов и иных нормативных актов, издаваемых субъектами Российской Федерации.

Должностные обязанности в отличие от служебных определяются должностными инструкциями, положениями, уставами, разрабатываемыми на основе квалификационных требований, установленных законодательством о соответствующих правоохранительных органах, и утверждаются руководителями этих органов и их структурных подразделений. Посредством данных актов конкретизируется выполнение соответствующих функций, совокупность обязанностей, взаимодействие структурных подразделений, система связей между должностями.

Следует отметить, что должностные обязанности устанавливаются не персонально для служащего, а для должности, которую он замещает. Их спектр достаточно широк и обусловлен в первую

очередь множеством самих должностей, а также наличием других факторов, к которым следует относить наименование должности, уровень компетенции правоохранительного органа, где она учреждена, объем, специфику задач и функций, выполняемых органом или его структурным подразделением, район, в котором он расположен, степень укомплектованности органа персоналом и т.д.

Особым элементом в структуре административно-правового статуса служащего правоохранительной службы являются **права**. Их объем напрямую зависит от сферы деятельности и компетенции правоохранительного органа, а также объема полномочий, которые предоставляются служащему правоохранительной службы. Анализ законодательства о правоохранительной службе позволяет говорить о трех группах прав.

Первые две группы составляют права, способствующие непосредственной реализации правового статуса служащего. Среди них исходя из специфики правоохранительного органа в первую очередь можно назвать права, предоставляемые различным категориям служащих. Например, Закон "О полиции" наделяет полицейских правами применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, входить беспрепятственно в жилые и иные помещения и т.п. Вторая группа прав предоставляется отдельным служащим правоохранительной службы. Ярким примером могут служить ведомственные акты, наделяющие служащих правоохранительных органов правами по составлению протоколов об административных правонарушениях, осуществлению административного задержания и иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Правами по осуществлению оперативно-розыскной деятельности также наделяются конкретные служащие правоохранительных органов. Отдельными правами наделяются участковые уполномоченные полиции, судебные приставы и служащие других правоохранительных органов. К этой же группе прав относятся права, содержащиеся в должностных инструкциях.

Третья группа прав оказывает опосредованное влияние на содержание правового статуса служащего правоохранительной службы. К ним, в частности, относятся:

- право служащего на участие в конкурсе на замещение вакантной правоохранительной должности;
- право на ознакомление с документами, определяющими права и обязанности служащего по замещаемой должности;
- право служащего на продвижение по службе, переподготовку и повышение квалификации;
- право на обеспечение служащему надлежащих условий, необходимых для исполнения должности;
- право на государственную защиту, а также ряд других прав, установленных действующим законодательством.

Эти права являются общими для всех служащих правоохранительной службы и гарантированы законодательством.

Поступая на государственную службу, служащие правоохранительной службы добровольно принимают ряд учрежденных законодательством **ограничений и запретов**. Поэтому в рамках данного элемента правового статуса необходимо рассматривать ограничение их общегражданских прав, которые устанавливаются государством и призваны обеспечить эффективное функционирование правоохранительной службы, препятствовать возможному злоупотреблению, создать необходимые условия для независимости правоохранительной деятельности. Они действуют по отношению к служащему в течение всего времени пребывания его на службе.

Ограничения и запреты, связанные с прохождением правоохранительной службы, необходимо рассматривать в трех основных аспектах:

- 1) несовместимость государственно-служебной деятельности с другими видами оплачиваемой деятельности, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- 2) недопустимость получения вознаграждения от третьих лиц за исполнение должностных обязанностей;
- 3) строгое соблюдение государственно-служебной дисциплины; политическая нейтральность.

Гражданину, находящемуся на правоохранительной службе, запрещается использовать свое служебное положение в корыстных целях; отказываться от исполнения своих служебных обязанностей по причине угрозы его жизни или здоровью; создавать или способствовать созданию в правоохранительных органах структур политических партий и религиозных объединений; заниматься иной помимо служебной оплачиваемой деятельностью, за исключением не препятствующей исполнению служебных обязанностей и не приводящей к конфликту интересов педагогической, научной и другой творческой деятельности; самостоятельно или через доверенных лиц принимать участие в управлении организациями любых организационно-правовых форм (за исключением участия в общем собрании членов некоммерческой организации).

Важной частью административно-правового статуса служащего правоохранительной службы является **ответственность**. Ответственность - устойчивая основа всех элементов, образующих правовой статус служащего. Она служит важным средством обеспечения законности и дисциплины, поэтому ее следует считать своеобразным способом контроля. Ответственность предстает

взаимодействующим звеном между служащим и должностью правоохранительной службы с ее составляющими: полномочиями, обязанностями и правами. Так, превышение государственно-властных полномочий либо ненадлежащее выполнение обязанностей квалифицируется как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление и, следовательно, влечет за собой юридическую ответственность.

Основным видом юридической ответственности служащих правоохранительной службы является дисциплинарная ответственность, реализующаяся в дисциплинарных взысканиях. Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, то есть виновное нарушение правил, обязанностей службы, служебной дисциплины. Дисциплинарные взыскания применяются в порядке служебного подчинения только определенным кругом руководителей правоохранительных органов в пределах их компетенции и установленного перечня взысканий.

Основанием административной ответственности служащих правоохранительной службы является административное правонарушение. К административной ответственности привлекаются служащие за нарушение общеобязательных правил, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Особенности административной ответственности служащих правоохранительной службы определены ст. 2.5 КоАП РФ.

Уголовная ответственность в отношении служащих правоохранительной службы наступает за совершение преступления. В Уголовном кодексе Российской Федерации особо выделены должностные преступления: злоупотребление служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, халатность, получение взятки, должностной подлог.

Служащие правоохранительной службы могут привлекаться и к материальной ответственности по трудовому законодательству, которая в отличие от других видов юридической ответственности носит восстановительный характер. Она наступает за служебный проступок, причинивший вред имуществу правоохранительного органа, и выражается в возмещении виновным нанесенного ущерба. Материальная ответственность, как правило, бывает ограниченной: служащие, по вине которых причинен ущерб, несут ее в размере прямого ущерба, но не более своего денежного довольствия. Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере. Материальная ответственность служащих правоохранительной службы не исключает их дисциплинарной или уголовной ответственности.

10.5. Дисциплинарная ответственность сотрудников правоохранительных органов

Дисциплинарная ответственность сотрудников правоохранительной службы предусмотрена нормативными правовыми актами о ее видах, а также актами, там, где они приняты, о дисциплине сотрудников соответствующих правоохранительных органов. Ее основания одинаковы - нарушение служебной дисциплины, но в чем конкретно оно может выражаться, не уточняется. Кроме того, системы дисциплинарных взысканий, предусмотренные указанными актами, не совпадают. Во всех случаях к ним относятся: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. К сотрудникам органов внутренних дел могут быть применены также взыскания в виде понижения в должности, снижения в специальном звании на одну ступень, лишения нагрудного знака.

Основанием дисциплинарной ответственности является нарушение служебной дисциплины, т.е. дисциплинарный проступок, которым признается виновное действие (бездействие), повлекшее за собой нарушение законодательства РФ, требований к служебному поведению, правил внутреннего распорядка, неисполнение или ненадлежащее исполнение требований к служебному поведению, своих служебных обязанностей, предусмотренных контрактом обязательств, приказов и распоряжений прямых и непосредственных руководителей.

К дисциплинарным проступкам относятся: нарушение запретов на правоохранительной службе; прогул (отсутствие на службе без уважительных причин более четырех часов в течение установленного ежедневного служебного времени); нахождение на службе в состоянии алкогольного, наркотического либо токсического опьянения; совершение деяния, повлекшего ущемление прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы безопасности государства, жизни и здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности государственных органов или иных организаций и их структурных подразделений, причинение имущественного ущерба в крупном размере либо причинение иного существенного вреда; утрата служащим закрепленного за ним оружия; отказ или уклонение от прохождения врачебной комиссии правоохранительной службы, когда обязательность ее прохождения установлена законом; неявка служащего на аттестацию без уважительных причин.

Мерами ответственности за нарушение служебной дисциплины являются дисциплинарные взыскания. В образовательных учреждениях могут применяться также взыскания в виде назначения вне очереди в наряд на работу, лишения очередного увольнения из расположения образовательного

учреждения, а также отчисления из образовательного учреждения.

Административную ответственность служащие правоохранительной службы несут, как правило, на общих основаниях - как граждане или должностные лица. Однако в установленных случаях за административные правонарушения они подлежат дисциплинарной ответственности. К ним не могут быть применены такие административные наказания, как штраф, административный арест.

10.6. Основания и порядок прекращения правоохранительной службы

Правоохранительная служба прекращается со дня исключения служащего из списка правоохранительного органа (подразделения) в случаях:

- увольнения служащего;
- гибели (смерти) служащего либо признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Служащий увольняется с правоохранительной службы в связи с прекращением или расторжением контракта.

Прекращение контракта наступает по двум основаниям: во-первых, на основании условий контракта, если контракт был заключен на определенный срок; во-вторых, на основании законодательства, регулирующего прохождение правоохранительной службы, если контракт был заключен на неопределенный срок.

По истечении срока действия срочного контракта уполномоченный руководитель правоохранительного органа должен не менее чем за семь дней до дня освобождения от замещаемой должности и увольнения с правоохранительной службы предупредить служащего о прекращении контракта. В то же время, если ни одна из сторон не потребовала прекращения контракта в связи с истечением его срока, а служащий продолжает осуществлять свою деятельность, контракт считается перезаключенным на неопределенный срок.

Если контракт был заключен на период замещения отсутствующего служащего, за которым в соответствии с законодательством сохраняется должность правоохранительной службы, контракт расторгается с выходом этого служащего на службу.

По достижении служащим предельного возраста пребывания на правоохранительной службе контракт прекращается с соблюдением возрастных требований для различных категорий должностей, установленных законодательством о правоохранительной службе. Так, для сотрудников органов внутренних дел предельный возраст пребывания на службе составляет:

1) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего специальное звание генерала полиции Российской Федерации, генерал-полковника полиции, генерал-полковника внутренней службы или генерал-полковника юстиции, - 65 лет;

2) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего специальное звание генерал-лейтенанта полиции, генерал-лейтенанта внутренней службы, генерал-лейтенанта юстиции, генерал-майора полиции, генерал-майора внутренней службы или генерал-майора юстиции, - 60 лет;

3) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего специальное звание полковника полиции, полковника внутренней службы или полковника юстиции, - 55 лет;

4) для сотрудника органов внутренних дел, имеющего иное специальное звание, - 50 лет.

С сотрудником органов внутренних дел, достигшим предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, имеющим положительную последнюю аттестацию и соответствующим требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии, с его согласия и по его рапорту может ежегодно заключаться новый контракт, но не более чем в течение пяти лет после достижения предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел. Порядок заключения нового контракта с сотрудником органов внутренних дел, замещающим должность высшего начальствующего состава и достигшим предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, устанавливается Президентом Российской Федерации.

Расторжение контракта предполагает окончание государственно-служебных отношений до срока прекращения контракта или достижения предельного возраста нахождения на правоохранительной службе. Контракт может быть расторгнут:

- по соглашению сторон;
- по инициативе служащего;
- по инициативе уполномоченного руководителя правоохранительного органа;
- по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон.

Соглашение сторон как основание прекращения контракта и увольнения с правоохранительной службы применяется в случаях, когда для прекращения служебных отношений желания только служащего или только уполномоченного руководителя правоохранительного органа недостаточно.

Необходимо взаимное волеизъявление сторон на прекращение служебных отношений.

Расторжение контракта по соглашению сторон является традиционным для трудового законодательства основанием расторжения трудового соглашения. По соглашению сторон контракт может быть расторгнут в любое время, а служебные отношения прекращаются в согласованный сторонами срок.

По соглашению сторон может быть расторгнут как контракт, заключенный на неопределенный срок, так и срочный контракт. Соглашение сторон оформляется в виде отдельного документа в двух экземплярах, подписанных сторонами. В данном соглашении должна оговариваться дата увольнения, а также могут быть указаны и иные условия, согласованные сторонами. Аннулирование договоренности относительно срока и основания увольнения возможно лишь при взаимном согласии руководителя правоохранительного органа и служащего правоохранительной службы.

Служащий правоохранительной службы вправе расторгнуть контракт **по собственной инициативе**, предварительно подав об этом рапорт уполномоченному лицу. В рапорте необходимо указать конкретные причины увольнения. По общему правилу, служащий, инициирующий расторжение контракта, должен предупредить об этом руководителя правоохранительного органа в письменной форме за один месяц.

Расторжение контракта по инициативе служащего может осуществляться и без предварительного предупреждения об этом руководителя. Такой порядок увольнения по собственной инициативе допускается, во-первых, при невозможности продолжения служащим исполнения должностных обязанностей и прохождения правоохранительной службы и, во-вторых, в случае нарушения руководителем законов, иных нормативных правовых актов и условий контракта <124>.

<124> См.: Административное право России / Под ред. П.И. Конова. М., 2008. С. 278.

Увольнение по инициативе служащего возможно по следующим основаниям:

- по семейным обстоятельствам;
- ввиду несоблюдения существенных условий контракта уполномоченным руководителем;
- перевода служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- в связи с избранием (назначением) членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, избранием депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления муниципального образования.

Расторжение контракта по инициативе уполномоченного руководителя правоохранительного органа допускается при условии заблаговременного уведомления служащего о расторжении контракта. Такой порядок позволяет обеспечить соблюдение трудовых прав служащего правоохранительной службы, связанных с его трудовой занятостью. В период после уведомления и до фактического увольнения, исключения из списка служащих правоохранительного органа служащий имеет возможность подыскать себе новое место для продолжения своей дальнейшей профессиональной деятельности.

Особенностью расторжения контракта по инициативе руководителя является возможность обжалования данного решения. В этом случае служащий либо ранее состоявший на правоохранительной службе гражданин в течение одного месяца со дня ознакомления с правовым актом об увольнении вправе обратиться к уполномоченному руководителю или в суд.

В случае признания его незаконно уволенным он подлежит восстановлению в должности и специальном звании или классном чине правоохранительной службы.

Руководитель правоохранительного органа может выступить инициатором расторжения контракта в следующих случаях:

- в связи с изменением существенных условий контракта и отказом служащего от продолжения правоохранительной службы;
- по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, - в случае если у служащего имеются дисциплинарные взыскания (например, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, снижение в специальном звании, лишение нагрудного знака);
- по несоответствию замещаемой должности - с учетом рекомендаций аттестационной комиссии;
- за совершение грубого дисциплинарного проступка либо за неоднократное нарушение служебной дисциплины;
- в связи с состоянием здоровья служащего, препятствующим исполнению обязанностей по замещаемой должности;
- в связи с сокращением должности или численности либо ликвидацией правоохранительного органа;

- в связи с отказом служащего от прохождения службы в особых условиях;
- в связи с отказом служащего от перевода на нижестоящую должность в целях исполнения дисциплинарного взыскания;
- ввиду несоблюдения служащим существенных условий контракта.

Обстоятельствами, не зависящими от воли сторон, являются условия, не позволяющие служащему в дальнейшем замещать должность правоохранительной службы. Таким обстоятельством являются:

- состояние здоровья служащего, препятствующее прохождению правоохранительной службы;
- признание судом служащего недееспособным или ограничении его в дееспособности;
- невозможность перевода служащего либо его отказ от прохождения необходимой для перевода профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- выход служащего из гражданства Российской Федерации или приобретения им гражданства другого государства;
- неудовлетворительный результат испытания;
- представление служащим подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу;
- осуждение служащего за совершение преступления;
- нарушение обязательных правил при заключении контракта;
- прекращение допуска служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей требует допуска к таким сведениям;
- истечение срока, установленного законодательством для возобновления действия приостановленного контракта.

Служащий увольняется правовым актом руководителя правоохранительного органа. На него оформляется представление, содержащее сведения об имеющихся основаниях увольнения, стаже правоохранительной службы, возрасте, состоянии здоровья, наличии у служащего прав на получение социальных гарантий в зависимости от оснований увольнения, а также иные сведения, установленные законодательством.

Увольнение сотрудника не всегда означает бесследно утрату им связи с правоохранительной службой. За некоторыми из них сохраняется право ношения формы и т.д. Правоохранительная служба прекращается в случаях увольнения служащего либо его гибели (смерти) либо признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим в соответствии с законодательством РФ.

Служащий увольняется в связи с прекращением или расторжением контракта по основаниям, установленным законом. Во многих случаях применительно к основаниям предусматриваются и условия увольнения. Например, увольнение в связи с состоянием здоровья служащего, восстановлением в должности служащего, с сокращением должности по инициативе уполномоченного лица допускаются при невозможности перевода служащего или отказа его от перевода, и т.п.

Контракт может быть прекращен лишь в двух случаях: по истечении срока действия срочного контракта и по достижении служащим предельного возраста пребывания на правоохранительной службе. Основания расторжения контракта подразделяются на два вида: а) при их наличии лишь возможно расторжение контракта по соглашению сторон; по собственному желанию служащего; в связи с изменением существенных условий контракта; неоднократное нарушение служебной дисциплины и др., б) влекущие его обязательное расторжение - признание служащего недееспособным; выход из гражданства РФ; осуждение служащего за совершение преступления и др.

Служащий увольняется письменным приказом уполномоченного должностного лица. Служащие, замещающие должности II группы, увольняются должностными лицами, определенными руководителем уполномоченного органа, I группы - руководителем уполномоченного органа после освобождения их от должности Президентом РФ.

Окончанием правоохранительной службы является дата исключения его из списка служащих правоохранительного органа. В последний день исполнения служащим служебных обязанностей уполномоченный руководитель либо по его поручению иное должностное лицо обязаны выдать служащему трудовую книжку и произвести с ним окончательный расчет. Не допускается исключение служащего из списка правоохранительного органа в период нахождения служащего в отпуске, в командировке или в период временной нетрудоспособности.

Умерший, погибший или признанный в установленном порядке безвестно отсутствующим либо объявленный умершим служащий исключается из списка правоохранительного органа со дня смерти или вступления в силу решения суда о признании его безвестно отсутствующим или объявления умершим. При этом кадровое подразделение правоохранительного органа оформляет заключение, содержащее сведения о членах семьи и иных лицах, имеющих права на получение социальных гарантий в связи со смертью или гибелью служащего.

Основания увольнения из органов МВД РФ.

При определении основания для увольнения сотрудника полиции учитываются его возраст,

состояние здоровья, работоспособность, выслуга срока службы, отношение к службе. Принимаются во внимание права и льготы увольняемого со службы в выплате пособий, в жилищном и медицинском обеспечении, предоставляемые в зависимости от оснований увольнения в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ.

Перечень оснований увольнения сотрудников полиции, приведенный в статье 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", является исчерпывающим. Если имеются основания для применения двух и более формулировок увольнения положительно аттестуемого сотрудника, указывается та из них, которая дает право на получение наибольших льгот, гарантий, компенсаций и преимуществ.

Согласно указанной норме контракт прекращается, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел:

1) по истечении срока действия срочного контракта;

2) по достижении сотрудником предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел.

Контракт может быть расторгнут, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел:

1) по соглашению сторон;

2) по инициативе сотрудника;

3) в связи с изменением условий контракта и отказом сотрудника от продолжения службы в органах внутренних дел;

4) по выслуге лет, дающей право на получение пенсии;

5) в связи с несоответствием сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел - на основании рекомендации аттестационной комиссии;

6) в связи с грубым нарушением служебной дисциплины;

7) в связи с неоднократным нарушением служебной дисциплины при наличии у сотрудника дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;

8) по состоянию здоровья - на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе в органах внутренних дел и о невозможности выполнять служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе;

9) в связи с восстановлением в должности в органах внутренних дел сотрудника, ранее замещавшего эту должность (в случае отказа сотрудника, замещающего эту должность, от перевода на другую должность в органах внутренних дел);

10) в связи с отчислением из образовательного учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

11) в связи с сокращением должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником;

12) в связи с истечением срока нахождения сотрудника в распоряжении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;

13) в связи с отказом сотрудника без уважительных причин от прохождения службы в особых условиях;

14) в связи с отказом сотрудника от перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел в порядке исполнения дисциплинарного взыскания;

15) в связи с нарушением условий контракта сотрудником;

16) в связи с нарушением условий контракта уполномоченным руководителем;

17) по инициативе сотрудника в случаях, предусмотренных статьей 37 настоящего Федерального закона;

18) в связи с переводом сотрудника на государственную службу иного вида;

19) в связи с назначением сотрудника на государственную должность Российской Федерации;

20) в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами;

21) в связи с прекращением допуска сотрудника к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей требует допуска к таким сведениям;

22) в связи с утратой доверия.

Контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел - увольнению со службы в органах внутренних дел:

1) в связи с болезнью - на основании заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе в органах внутренних дел;

2) в связи с признанием сотрудника недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

3) в связи с невозможностью перевода или отказом сотрудника от перевода на иную должность в органах внутренних дел (за исключением случаев отказа от перевода);

4) в связи с прекращением гражданства Российской Федерации или приобретением гражданства (подданства) иностранного государства;

5) в связи с представлением сотрудником подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел, а также в связи с представлением сотрудником в период прохождения службы в органах внутренних дел подложных документов или заведомо ложных сведений, подтверждающих его соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в части, касающейся условий замещения соответствующей должности в органах внутренних дел, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

6) в связи с отказом сотрудника от перевода на иную должность в органах внутренних дел в целях устранения обстоятельств, связанных с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью сотрудников, находящихся в отношениях близкого родства или свойства, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

7) в связи с осуждением сотрудника за преступление, а также в связи с прекращением в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;

8) в связи с призывом сотрудника на военную службу или направлением на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

9) в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел;

10) в связи с нарушением сотрудником обязательных правил при заключении контракта;

11) в связи с истечением срока, установленного частью 5 статьи 37 настоящего Федерального закона для возобновления службы в органах внутренних дел;

12) в связи с отказом сотрудника без уважительных причин от перевода на равнозначную должность в порядке ротации в соответствии с частью 12 статьи 30 настоящего Федерального закона.

Сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непринятия руководителем (начальником), которому стало известно о возникновении у подчиненного ему сотрудника личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;

3) непредставления сотрудником органов внутренних дел сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

4) участия сотрудника на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

5) осуществления сотрудником предпринимательской деятельности;

6) вхождения сотрудника в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Начальники органов внутренних дел и кадровых подразделений несут ответственность за правильное определение оснований увольнения сотрудников. Сотруднику, уволенному из полиции, соответствующее кадровое подразделение обязано выдать под расписку трудовую книжку с записью об увольнении, ознакомить с приказом об увольнении либо вручить заверенную копию приказа, вернуть военный билет и указать на необходимость в двухнедельный срок прибыть в военный комиссариат по месту жительства для постановки на воинский учет. Реализовать эту свою обязанность кадровое подразделение должно в день увольнения сотрудника.

Сотрудники полиции, уволенные из органов внутренних дел, снимаются со специального учета МВД России и передаются кадровыми подразделениями на воинский учет в военные комиссариаты по месту жительства для зачисления в запас Вооруженных Сил РФ, если они не достигли предельного возраста, установленного Федеральным законом от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" для граждан, пребывающих в запасе и имеющих соответствующие воинские звания, и по состоянию здоровья годные к военной службе, либо в отставку, если они достигли предельного возраста пребывания в запасе Вооруженных Сил РФ или признаны негодными к военной службе по состоянию здоровья, либо для призыва на военную службу.

Глава 11. ВОЕННАЯ СЛУЖБА

11.1. Понятие военной службы

В настоящее время в Российской Федерации в ходе реформирования экономической, политической и социально-культурной сфер общественной жизни осуществляется комплекс мероприятий, направленных на совершенствование государственного механизма, в том числе той его части, в которой российскими гражданами исполняется военная служба. Военнослужащим принадлежит важнейшая роль в решении задач обороны и безопасности государства и тем самым в обеспечении возможности реформирования российского общества на основах демократии и права.

Конституция Российской Федерации возлагает на граждан обязанность и долг по защите Отечества. Институт защиты Отечества реализуется различными правовыми средствами, в том числе учреждением военной службы как особого вида государственной службы. Проблема взаимодействия государства и граждан по вопросам исполнения военной службы требует неотложного решения и приобретает особый характер в связи с формированием в России правового государства и гражданского общества, сохранением военных угроз, в особенности террористических, в современных условиях.

Военная служба - вид федеральной государственной службы. Непосредственной правовой предпосылкой ее формирования и функционирования является Конституция РФ, провозгласившая защиту Отечества долгом и обязанностью гражданина РФ. Прежде всего, данная служба выделяется тем, что формируется на сочетании обязательности - призыва граждан и добровольности - заключения контракта на военную службу. Назначение военной службы, а следовательно, ее структура неоднозначны. Военная служба, с одной стороны, решает задачи обеспечения безопасности и обороны государства от внешнего нападения (Вооруженные Силы и др.), с другой - обеспечивает внутреннюю безопасность государства и общества, предупреждает и пресекает вооруженные конфликты и террористические акты внутри страны (внутренние войска и др.). Военная служба предусматривается в некоторых федеральных органах для выполнения специальных задач. В силу своего особого назначения военная служба всегда имела и сохраняет во многом автономное правовое обеспечение, учитывающее ее существенную специфику. Неслучайно, будучи вовлеченной в настоящее время в русло административной реформы, стержнем которой в конечном счете является государственная служба, особо формируются концепция военной службы и ее воплощение в нормативных правовых актах. В ФЗ о системе государственной службы специально оговорено, что имеющееся определение понятия военной службы сохраняет силу до внесения изменений и дополнений в соответствующие законы.

Система действующих правовых актов о военной службе (с внесенными в них изменениями и дополнениями) в принципе основывается на Конституции Российской Федерации и включает Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" <125>, Федеральный закон от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" <126>, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" <127>, Положение о порядке прохождения военной службы, утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. N 1237 <128> и др.

<125> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750.

<126> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

<127> СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331.

<128> СЗ РФ. 1999. N 38. Ст. 4534.

Под военной службой подразумевается не только служба в Вооруженных Силах РФ, но и в других войсках и воинских формированиях и органах. Особенности военной службы в них предусматриваются также в относящихся к ним других законах и подзаконных нормативных правовых актах, например, в ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" <129>, Законе РФ "О Государственной границе Российской Федерации" <130> и др.

<129> СЗ РФ. 1997. N 6. Ст. 711.

<130> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 17. Ст. 594.

Положения принципиального характера, касающиеся организации и функционирования военной службы, ближайшей перспективы ее развития, содержатся в ФЗ о системе государственной службы. В данном Законе под военной службой понимается профессиональная служебная деятельность на воинских должностях в Вооруженных Силах, в других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Гражданам, занимающим должности военной службы, присваиваются воинские звания.

В Законе РФ "О воинской обязанности и военной службе" военная служба определяется как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских сформированиях, органах, а также иностранными гражданами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах (см. ст. 2).

Гражданин, проходящий военную службу, является военнослужащим и имеет правовое положение, определяемое законом.

По своему смыслу приведенные определения военной службы в основном совпадают, но, будучи даны в разное время, они отличаются обозначением назначения военной службы (оно имеется в ФЗ о системе государственной службы) и конкретизацией ее субъектов (оно полнее в ФЗ о воинской обязанности и военной службе). В частности, право иностранных граждан на военную службу предусмотрено законом, принятым позднее ФЗ о системе государственной службы. Указанные различия представляются существенными и должны быть нивелированы в новом законодательстве о военной службе.

Военная служба по определению является вооруженной службой, что обусловлено самой сущностью военного дела, особенностями его организации государством, его материально-техническим оснащением, необходимостью специальной подготовки для эффективного использования в случае необходимости вооружения и боевой техники. Возможность участия в боевых действиях и специальная профессиональная подготовка к ним являются стержневыми в содержании обязанностей военнослужащих.

Военнослужащие законодательством относятся к особым субъектам правовой ответственности за некоторые правонарушения, а также юрисдикции. Это, а также наличие специализированных военных органов правосудия и прокуратуры указывают на повышенную юридическую ответственность военной службы перед обществом и государством. Военная служба осуществляется лишь в тех войсках, воинских формированиях и органах, которые решают задачи в области обороны и безопасности государства и на которые прямо указывает Закон "О воинской обязанности и военной службе". К ним, в частности, относятся:

1) **Вооруженные Силы Российской Федерации** - это государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации. Они предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

2) **внутренние войска МВД России** входят в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств;

3) **Служба внешней разведки Российской Федерации** призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием специфических методов и средств. Данная служба осуществляет разведывательную деятельность, направленную на добывание и обработку информации о возможностях, действиях и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, затрагивающих интересы России;

4) **Федеральная служба безопасности Российской Федерации** представляет собой единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности, осуществляющую решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности государства;

5) **Федеральная служба охраны Российской Федерации** обеспечивает безопасность объектов государственной охраны (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания, Генеральный прокурор и др.) и защиту охраняемых объектов (здания, строения и сооружения, в которых размещены федеральные органы государственной власти, прилегающие к указанным зданиям, строениям и сооружениям территории и акватории, подлежащие защите в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны);

6) **войска гражданской обороны и воинские подразделения противопожарной службы МЧС России**. Войска гражданской обороны - это организационно объединенные воинские формирования, специально предназначенные для решения задач в области гражданской обороны по подготовке к защите и защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Воинские подразделения противопожарной службы создаются в целях обеспечения профилактики пожаров и их тушения и входят в состав Государственной противопожарной службы МЧС России;

7) **инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования Федерального агентства специального строительства** осуществляют в интересах обороны и безопасности государства работы в области специального строительства, дорожного строительства и связи;

8) **создаваемые на военное время специальные формирования**. Военную службу будут проходить граждане в создаваемых на военное время специальных формированиях, правовое положение которых определено Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" <131>.

Для военной службы особый смысл имеет Военная присяга военнослужащего. Она является обязательной как для военнослужащих по призыву, так и контракту, выражает прямую связь исполнения военнослужащим обязанностей по защите Отечества.

Законодательство о военной службе исходит из широкого представления о военных должностях, признавая ими не только должности, замещаемые военнослужащими, наделенными организационно-распорядительными полномочиями, но и солдатами, матросами, в том числе и учрежденные в военных учебных заведениях. Субъектами военной службы являются граждане РФ, а также в предусмотренных законом случаях иностранные граждане.

Граждане РФ проходят службу по призыву либо в добровольном порядке - по контракту, а иностранные граждане - по контракту и лишь на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами.

В Законе РФ о воинской обязанности и военной службе определено, когда военнослужащий: а) исполняет воинские обязанности и б) не признается исполняющим обязанности военной службы, например в случае добровольного приведения себя в состояние наркотического или токсического опьянения и др.

О принципах военной службы. В действующих нормативных правовых актах пока не определены особенности принципов, лежащих в основе военной службы. Разумеется, что она строится и функционирует на основе общих для государственной службы принципов, сформулированных в ФЗ о системе государственной службы, конкретизируемых с учетом ее очевидных особенностей. Однако из нормативных правовых актов вытекает необходимость дополнить их перечень, как представляется, такими принципами, как сочетание начал обязательности и добровольности ее формирования и осуществления; жесткой централизации ее системы; беспрекословного выполнения подчиненными приказов непосредственных и прямых командиров (начальников); открытости, не связанной с разглашением сведений, составляющих государственную и военную тайну; гуманизма в отношениях между военнослужащими.

11.2. Понятие и виды должностей военной службы

Военная служба осуществляется гражданами на воинских должностях с присвоением им воинских званий, соответствующих замещаемой должности. Военнослужащий может занимать только одну воинскую должность.

Все воинские должности являются должностями федеральной государственной службы. Они учреждаются в распорядительном порядке актами Президента РФ либо руководителей федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба. Наименование каждой должности представляет собой краткую и точную формулировку, отражает ее индивидуальный характер и общность в системе функций военных органов.

Каждая воинская должность содержит отдельную от других группу функций, выполняемых военнослужащим по данной должности. В каждой воинской должности аккумулируются властные и профессиональные возможности военнослужащего, определяются границы и конкретное содержание его полномочий, квалификационные требования, реальные возможности и объем участия в реализации компетенции соответствующей военной организации.

Несмотря на то что в большинстве своем воинские должности замещаются военнослужащими, тем не менее, в отдельных случаях без ущерба для оперативно-служебной деятельности, боевой и мобилизационной готовности разрешается комплектовать вакантные воинские должности гражданским персоналом. Перечни таких должностей утверждаются руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Наименование воинских должностей, равно как и объем полномочий по ним, обусловлены предназначением и организационно-штатной структурой Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, сущностью военно-служебных отношений, выполняемых служебных и должностных обязанностей, применяемых методов деятельности.

Природа воинских должностей неодинакова, поэтому их можно подразделить на определенные группы по различным критериям.

Органы, войска и воинские формирования, осуществляющие деятельность в **сфере обороны** страны и обеспечивающие реализацию политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Для этих целей в них создаются воинские должности Вооруженных Сил РФ; инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований; создаваемых на военное время специальных формирований.

Сфера государственной безопасности содержит задачи по обеспечению безопасности Российской Федерации, ее государственной границы, а также объектов государственной охраны.

Воинские должности органов, обеспечивающих государственную безопасность, включают должности органов федеральной службы безопасности, органов внешней разведки, органов государственной охраны.

В **правоохранительной сфере**, призванной обеспечить защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, а также интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств создаются воинские должности внутренних войск МВД России.

В **сфере безопасности жизнедеятельности** осуществляют деятельность органы, войска и воинские формирования Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которые обеспечивают безопасность и защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций социального (как правило, некриминального), природного и техногенного характера. В них создаются воинские должности войск гражданской обороны и воинские должности противопожарной службы.

По способу комплектования воинские должности подразделяются:

- на должности, комплектуемые военнослужащими **по призыву**.

Призыв граждан на военную службу осуществляется на основании указов Президента РФ. Призыву подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе. Призыв на военную службу организует военный комиссариат, а осуществляет призывная комиссия, создаваемая в каждом муниципальном образовании, имеющем статус муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

- на должности, комплектуемые военнослужащими **по контракту**.

Контракт о прохождении военной службы заключается в письменной форме на срок три года, пять лет, десять лет или на время обучения в военном образовательном учреждении профессионального образования и пять лет военной службы после его окончания, а также на неопределенный срок между гражданином и федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. Особенностью комплектования воинских должностей по контракту является то, что контракт может заключаться как с гражданином России, так и с гражданином любого другого зарубежного государства.

В зависимости от полномочий должностных лиц, наделенных правом назначения на должность, должности подразделяются:

- на воинские должности, назначение на которые осуществляется **Президентом РФ**;

- на воинские должности, назначение на которые осуществляется **руководителями федеральных органов исполнительной власти**, в которых предусмотрена военная служба;

- на воинские должности, назначение на которые осуществляется **руководителями структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти**, в которых предусмотрена военная служба.

Руководитель федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, назначает военнослужащих на следующие воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания полковника, капитана 1 ранга:

а) командир полка, другой равной воинской части (арсенала, испытательного центра, базы хранения и снабжения), бригады;

б) заместитель командира бригады, дивизии, корпуса и им равных соединений, заместитель командующего армией и ей равных объединений;

в) заместитель (помощник) командующего (командира), начальника рода войск и службы, начальник управления, направления и его заместитель, начальник штаба тыла, начальник отдела военного округа (группы войск, округа Военно-воздушных сил и противовоздушной обороны), флота (группировки войск и сил), Воздушно-десантных войск, главного командования вида Вооруженных Сил Российской Федерации, главного, центрального управления, начальник, заместитель начальника самостоятельного направления (отдела, службы) Министерства обороны Российской Федерации (федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба);

г) заместитель начальника штаба, начальник рода войск и службы, начальник отдела кадров корпуса, армии и им равных объединений;

д) военный комиссар;

е) начальник, его заместитель и помощник, начальник отдела и службы, начальник управления научно-исследовательской организации;

ж) заместитель начальника и его помощник, начальник отдела и службы, начальник и заместитель начальника факультета, начальник кафедры и заместитель начальника кафедры военной академии и военного университета;

з) начальник, его заместитель и помощник, начальник отдела и службы, начальник кафедры военного института, филиала военной академии и университета, военного училища;

и) начальник, его заместитель и помощник, начальник отдела, службы, отделения и лаборатории

медицинского учреждения Министерства обороны Российской Федерации (федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба);

к) начальник военной кафедры (факультета) при образовательном учреждении высшего профессионального образования;

л) военнослужащий главного, центрального и другого управления Министерства обороны Российской Федерации или Вооруженных Сил Российской Федерации (федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба), непосредственно подчиненного руководителю федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, а также военнослужащий, непосредственно подчиненный руководителю федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Каждой воинской должности соответствует определенное воинское звание. Военнослужащему по общему правилу не может быть присвоено воинское звание выше предусмотренного по должности, которую он занимает.

По должностному положению различаются воинские должности **начальников и подчиненных**.

Классификация по данному признаку обусловлена особенными принципами военной службы, составляющими существо военно-служебных отношений, такими как единоначалие, субординация, воинская дисциплина. Начальник вправе отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения. Начальники, которым военнослужащие подчинены по службе, хотя бы и временно, являются прямыми начальниками. Ближайший к подчиненному прямой начальник является непосредственным начальником. Служебное подчинение в перечисленных случаях определяется должностным положением военнослужащих. Подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника.

В ряде случаев, предписанных законодательством, военная служба может осуществляться и не на воинских должностях. Такими случаями является нахождение военнослужащего в распоряжении командира (начальника), в связи с проведением организационно-штатных мероприятий, в связи с возбуждением в отношении военнослужащего уголовного дела.

Федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента РФ могут быть установлены другие случаи прохождения военнослужащим военной службы не на воинских должностях. Так, военную службу не на воинских должностях проходят судьи военных судов. Они не входят в состав Вооруженных Сил Российской Федерации и являются прикомандированными к военным судам. В соответствии с Федеральным конституционным законом "О военных судах Российской Федерации" <132> на должности судей военных судов и Военной коллегии и предусмотренные штатным расписанием государственные должности работников аппаратов военных судов, Военной коллегии и Судебного департамента назначаются военнослужащие, прикомандированные соответственно к военным судам, Верховному Суду Российской Федерации и Судебному департаменту (ст. 35 Закона, утратила силу с 01.07.2009).

<132> СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3170.

11.3. Правовой статус военнослужащих

Согласно Федеральному закону "О статусе военнослужащих" **статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных законодательством Российской Федерации.**

Военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными законодательством.

На них возлагаются обязанности по вооруженной защите Российской Федерации и подготовке к ней, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. В связи с особым характером этих обязанностей военнослужащим предоставляются льготы, гарантии и компенсации.

Особенности статуса военнослужащего, проходящего военную службу в военное время, в период мобилизации, во время исполнения обязанностей военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, регулируются законодательством.

Гражданин приобретает статус военнослужащего с началом военной службы и утрачивает его с ее окончанием.

Правовая защита военнослужащих и членов их семей является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, льгот, гарантий и компенсаций указанных лиц и иных мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации.

Социальная защита военнослужащих и членов их семей является функцией государства и предусматривает:

- реализацию их прав, льгот, гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами

военного управления и органами местного самоуправления;

- совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц;
- охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе.

Реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей возлагается на органы государственной власти, органы местного самоуправления, федеральные суды общей юрисдикции, правоохранительные органы в пределах их полномочий, а также является обязанностью командиров (начальников).

Федеральный закон "О статусе военнослужащих" особо подчеркивает, **что никто не вправе ограничивать военнослужащих и членов их семей в правах и свободах**, гарантированных Конституцией РФ и законодательством о статусе военнослужащих. Должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, а также командиры, виновные в неисполнении обязанностей по реализации прав военнослужащих и членов их семей, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Военнослужащие находятся под защитой государства. Никто не вправе вмешиваться в их служебную деятельность, за исключением лиц, уполномоченных на то законодательством и общевоинскими уставами.

Оскорбление военнослужащих, насилие по отношению к ним и угроза его применения, посягательство на их жизнь, здоровье, честь, достоинство, жилище, имущество, а равно другие действия (бездействие), нарушающие и ущемляющие их права в связи с исполнением ими обязанностей военной службы, влекут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Военнослужащим гарантируется свобода вероисповедания. Они вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частные лица и только в свободное от военной службы время. Военнослужащие не вправе отказываться от исполнения обязанностей военной службы по религиозным мотивам и использовать свои служебные полномочия для религиозной пропаганды. Религиозная символика, литература и предметы культа используются ими только по их личному желанию. Все военнослужащие, в том числе проходящие военную службу по призыву, имеют право на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном законодательством. При этом проходящие военную службу по призыву освобождаются от уплаты государственной пошлины за подачу жалобы в суд по вопросам, связанным с прохождением военной службы.

Сущность воинского долга составляют защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также выполнение задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Воинский долг обязывает военнослужащих:

- быть верными военной присяге, беззаветно служить своему народу, мужественно и умело защищать свое Отечество;
- строго соблюдать Конституцию РФ и законы, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров;
- дорожить честью и боевой славой защитников своего народа, честью воинского звания и войсковым товариществом;
- совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество;
- быть дисциплинированными, бдительными, хранить государственную и военную тайну;
- соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Должностные обязанности военнослужащих и порядок их исполнения определяются федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и общевоинскими уставами.

Командиры являются единоначальниками и отвечают в мирное и военное время за постоянную боевую и мобилизационную готовность, успешное выполнение боевых задач, боевую подготовку, воспитание, воинскую дисциплину, правопорядок, морально-психологическое состояние подчиненного личного состава и безопасность военной службы, состояние и сохранность вооружения, военной техники и военного имущества, материальное, техническое, финансовое, бытовое обеспечение и медицинское обслуживание.

Военнослужащие, находящиеся на боевом дежурстве (боевой службе), в суточном и гарнизонном нарядах, привлеченные для ликвидации последствий стихийных бедствий, а также при других чрезвычайных обстоятельствах исполняют **специальные обязанности**.

Специальные обязанности и порядок их исполнения устанавливаются федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и общевоинскими уставами.

Для их исполнения военнослужащие могут наделяться дополнительными правами (на применение оружия, силы, предъявление требований, обязательных для исполнения, подчинение строго определенным лицам и т.д.), которые определяются федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и общевоинскими уставами.

Военнослужащие в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения несут **дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность**.

За проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины или общественного порядка, военнослужащие несут **дисциплинарную ответственность** по основаниям и в порядке, которые определены общевоинскими уставами.

Командиры не несут дисциплинарной ответственности за правонарушения, совершенные их подчиненными, за исключением тех случаев, когда командиры скрыли преступления или в пределах своей компетенции не принимали необходимых мер по предупреждению и предотвращению указанных правонарушений, привлечению к ответственности виновных лиц.

За административные правонарушения (нарушение правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил) военнослужащие несут административную ответственность на общих основаниях, но к ним не могут быть применены административные взыскания в виде штрафа, лишения права на управление транспортными средствами, исправительных работ и административного ареста. За остальные административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в порядке, определенном общевоинскими уставами.

За материальный ущерб, причиненный военнослужащими государству при исполнении ими обязанностей военной службы, те привлекаются к материальной ответственности в соответствии с Федеральным законом "О материальной ответственности военнослужащих".

За невыполнение или ненадлежащее выполнение предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации обязательств, за убытки и моральный вред, причиненные военнослужащими, не находящимися при исполнении обязанностей военной службы, государству, физическим и юридическим лицам и в других случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, военнослужащие несут гражданско-правовую ответственность.

За совершенные преступления военнослужащие несут уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

11.4. Прохождение военной службы

Данное понятие включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства, в соответствии с которыми определяется служебно-правовое положение военнослужащих.

Порядок прохождения военной службы определяется ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", другими относящимися к ней федеральными законами, Положением о порядке прохождения военной службы и иными нормативными правовыми актами.

Военнослужащие проходят военную службу по призыву или по контракту.

Военную службу по призыву граждане проходят в Вооруженных Силах РФ, пограничных органах и пограничных войсках, во внутренних войсках МВД РФ. Лишь после укомплектования в них воинских должностей, замещаемых по призыву, граждане направляются в соответствии с указом Президента РФ в другие войска, воинские формирования и органы для прохождения военной службы по призыву.

Контракт о прохождении военной службы заключается гражданином (иностранным гражданином) с Минобороны РФ или федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, письменно по типовой форме в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения военной службы.

В контракте закрепляется добровольность поступления гражданина (иностранного гражданина) на военную службу, срок, в течение которого он обязуется проходить военную службу, и условия контракта.

Контракт вступает в силу со дня его подписания соответствующим должностным лицом и прекращает свое действие со дня заключения военнослужащим иного контракта, исключения военнослужащего из списков воинской части в случаях, установленных федеральными законами.

Военнослужащие, назначенные на должности министра обороны РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, проходят военную службу без заключения контракта.

Поскольку граждане РФ (иностранцы граждане) поступают на военную службу по контракту, минуя призывную комиссию, законом установлены определенные предъявляемые к ним требования. Они должны владеть государственным языком РФ, соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным

специальностям, а также по уровню образования, профессиональной подготовке, физической подготовке.

Соответствие граждан РФ (иностранцев граждан) установленным требованиям определяется комиссией военного комиссариата по отбору кандидатов, поступающих на военную службу по контракту.

Основания для отказа в заключении контракта на военную службу определены законом. Решение об отказе может быть обжаловано в вышестоящий орган, прокуратуру или в суд.

Срок военной службы устанавливается:

- для военнослужащих, призванных на военную службу после 1 января 2008 года, - 12 месяцев;

- для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, - в соответствии с контрактом о прохождении военной службы.

Для исчисления срока военной службы важное значение имеют его начало и окончание, учитывая, что они в законе дифференцированы. Началом военной службы считается для граждан: а) не пребывающих в запасе, призванных на военную службу, - день убытия из военного комиссариата субъекта РФ к месту прохождения военной службы; б) призванных на военную службу из числа окончивших учреждения высшего профессионального образования и зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера, - день убытия к месту прохождения военной службы, указанный в предписании военного комиссариата; в) призванных на военную службу непосредственно после окончания учреждения высшего профессионального образования, которым присвоено звание офицера, - день убытия в отпуск, предоставляемый военным комиссариатом по окончании образовательного учреждения; г) поступивших на военную службу по контракту - день вступления его в силу.

Прохождение военной службы связано с возможностью прикомандирования военнослужащих к органам государственной власти, государственным унитарным предприятиям, международным организациям и др.

Военнослужащие могут быть переведены из Вооруженных Сил в федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, и наоборот, из одного федерального органа в другой, в которых имеется военная служба.

Прохождение военной службы предполагает обеспечение военнослужащих форменной одеждой, присвоение воинских званий, возможность ее приостановления в связи с избранием военнослужащего депутатом, наделением полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, избранием главой муниципального образования и в других случаях.

Окончанием военной службы считается дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части, которое должно быть совершено в день истечения срока военной службы. Исключения предусмотрены законом: нахождение военнослужащего на стационарном лечении, военнослужащий участвует в походах кораблей и др.

11.5. Порядок прохождения военной службы военнослужащими женского пола

Стремление женщин к социальному равноправию с мужчинами, к выполнению более широких социальных функций привело к кардинальным изменениям роли женщины в обществе. Женщины все более активно участвуют в традиционно мужских видах деятельности, таких как политика, государственное управление, предпринимательство, армия.

Социально-экономическая ситуация в России стала базой для развития новых тенденций. К новым явлениям относится также и приток женщин на военную службу. Это связано с рядом причин: ухудшением демографической ситуации в стране, массовыми увольнениями военнослужащих, некомплектом частей и подразделений. Кроме того, в условиях социальной напряженности поступление на военную службу по контракту помогает женщинам решить многие материальные проблемы. Чувство социальной обеспеченности, постоянный заработок, бесплатное жилье, медицинское обслуживание, обмундирование и ежегодный оплачиваемый отпуск, различные социальные гарантии, компенсации и денежные надбавки - все это привлекает женщин в армию.

В настоящее время в Вооруженных Силах Российской Федерации проходят службу на должностях офицеров, прапорщиков и мичманов, военнослужащих рядового состава по контракту более 90 тыс. женщин.

Особенности порядка прохождения военной службы женщинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, определяются тем, что помимо установленных для всех военнослужащих преимуществ женщины-военнослужащие пользуются социальными гарантиями и компенсациями, предусмотренными законодательными и подзаконными нормативными актами об охране семьи, материнства и детства.

Граждане женского пола призыву на военную службу не подлежат, однако они вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу. Данные лица подают в военный комиссариат по месту жительства следующие документы:

а) заполненную по установленной форме и подписанную анкету поступающего на военную службу по контракту;

б) автобиографию, написанную от руки в произвольной форме;

в) заверенную в установленном порядке копию трудовой книжки;

г) заверенные в установленном порядке копии документов, подтверждающих профессиональное или иное образование;

д) заверенные в установленном порядке копии свидетельств о браке и о рождении детей;

е) дополнительные документы (перечень и содержание дополнительных документов могут устанавливаться Министерством обороны Российской Федерации, а в воинских частях - руководителями федеральных органов исполнительной власти в соответствии с подчинением этих воинских частей).

Заявления граждан, изъявивших желание поступить на военную службу по контракту, регистрируются и принимаются к рассмотрению. Гражданин, заявление которого принято к рассмотрению, является кандидатом, поступающим на военную службу по контракту.

Заявление лица, изъявившего желание поступить на военную службу по контракту, может быть возвращено военным комиссаром (командиром воинской части) по основаниям, перечисленным в п. 5 ст. 5 Положения о порядке прохождения военной службы.

Военный комиссар рассматривает принятое заявление в течение месяца и дает указания о выполнении следующих действий:

- о проведении медицинского освидетельствования кандидата;

- о проведении с ним мероприятий по профессиональному психологическому отбору;

- о проверке соответствия уровня его образования, профессиональной и физической подготовки требованиям, установленным для поступающих на военную службу по контракту;

- о рассмотрении его кандидатуры комиссией военного комиссариата по отбору граждан, поступающих на военную службу по контракту.

Граждане, поступающие на военную службу по контракту, должны соответствовать требованиям, установленным ст. 33 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе".

Действующее законодательство не предусматривает таких ограничений для поступления на военную службу женщин, как семейное положение, наличие детей (в том числе дошкольного возраста).

Кандидат, признанный комиссией военного комиссариата по отбору кандидатов соответствующим требованиям, установленным для поступающих на военную службу по контракту, получает от военного комиссара соответствующее предписание и направляется в воинскую часть для заключения контракта.

Направление кандидатов в воинские части осуществляется военным комиссаром в соответствии с заключением о наличии вакантных должностей, соответствующих воинским званиям кандидатов, их образованию, подготовке, состоянию здоровья и результатам отбора.

Кандидатура гражданина, прибывшего для заключения контракта в воинскую часть, рассматривается командиром воинской части.

Первый контракт о прохождении военной службы может быть заключен с гражданами женского пола, как состоящими, так и не состоящими на воинском учете. Принятие граждан женского пола на военную службу по контракту производится только при наличии вакантных воинских должностей, подлежащих замещению военнослужащими женского пола. Перечень воинских должностей, которые могут замещаться военнослужащими женского пола, определяется Министерством обороны Российской Федерации, руководителями других федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Во время прохождения военной службы женщины-военнослужащие могут быть назначены только на воинские должности, предусмотренные соответствующими перечнями.

Беременные женщины-военнослужащие в соответствии с медицинским заключением и с их согласия, а также имеющие детей в возрасте до полутора лет, если они не могут выполнять служебные обязанности (на срок до достижения ребенком возраста полутора лет), могут быть назначены на воинские должности с более легкими условиями службы с сохранением месячного оклада в соответствии с занимаемой воинской должностью, месячных и иных дополнительных выплат по воинской должности, которую они занимали до назначения.

Военнослужащим женского пола предоставляются отпуск по беременности и родам, а также отпуск по уходу за ребенком в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащим женского пола отпуска по беременности и родам предоставляются на основании заключения военно-врачебной комиссии продолжительностью 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней (в случае осложненных родов - 86) после родов. При многоплодной беременности отпуск по беременности и родам предоставляется продолжительностью 84 календарных дня до родов, при рождении двух или более детей - 110 календарных дней после родов.

Отпуск по беременности и родам исчисляется суммарно и предоставляется полностью независимо

от числа дней, фактически использованных до родов.

Перед отпуском по беременности и родам или непосредственно после него военнослужащим женского пола по их желанию предоставляется основной отпуск за текущий год установленной продолжительности, а в год окончания отпуска по уходу за ребенком - отпуск пропорционально времени, оставшемуся до конца календарного года.

Основной отпуск в год окончания отпуска по уходу за ребенком исчисляется пропорционально времени исполнения служебных обязанностей со дня окончания отпуска по уходу за ребенком до конца календарного года.

Продолжительность основного отпуска определяется в этом случае путем деления установленной для конкретного военнослужащего полной продолжительности основного отпуска на 12 и умножения полученного результата на количество полных месяцев, в течение которых он исполнял свои обязанности. При этом неполный месяц продолжительностью более 10 дней считается за один полный месяц.

Военнослужащему женского пола по его желанию предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Во время отпуска по уходу за ребенком за военнослужащим женского пола сохраняется место военной службы и воинская должность.

Женщинам-военнослужащим для ухода за детьми-инвалидами и инвалидами с детства до достижения ими 18 лет предоставляются четыре дополнительных выходных дня в месяц.

Не допускается увольнение с военной службы беременных женщин-военнослужащих, а также имеющих детей в возрасте до 3 лет, детей-инвалидов или инвалидов с детства до достижения ими возраста 18 лет (одиноким матерей, имеющих детей в возрасте до 14 лет), кроме как по собственному желанию и в случаях, предусмотренных в Федеральном законе:

- при достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
- в связи с признанием военно-врачебной комиссией военнослужащего женского пола не годным к военной службе;
- в связи с признанием военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе военнослужащего женского пола, проходящего военную службу по контракту на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно;
- в связи с лишением воинского звания;
- в связи со вступлением в законную силу приговора суда о назначении наказания в виде лишения свободы;
- в связи с отчислением из военного образовательного учреждения профессионального образования.

Женщины-военнослужащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком, не могут быть исключены из списков личного состава воинской части.

Довольно распространенной является такая ситуация: во время нахождения военнослужащей в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком истекает срок контракта о прохождении военной службы. В данном случае возможны два варианта:

1. Женщина желает продолжить военную службу. Во время отпуска по уходу за ребенком за военнослужащим женского пола сохраняется место военной службы и воинская должность. Исполнение обязанностей по невакантной воинской должности на период нахождения занимающей ее военнослужащей в отпуске по уходу за ребенком может быть возложено на военнослужащего с его согласия (п. 2 ст. 12 Положения), либо эта воинская должность может быть замещена лицами гражданского персонала соответствующих специальностей. После окончания отпуска по беременности и родам или по уходу за ребенком военнослужащая-женщина заключает новый контракт в течение одного месяца с момента прибытия в воинскую часть. При этом военнослужащей, не достигшей предельного возраста пребывания на военной службе, не может быть отказано в заключении нового контракта, за исключением случаев, когда она подлежит досрочному увольнению с военной службы, а также при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом.

2. Женщина не желает продолжать военную службу. Женщина-военнослужащая, находящаяся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, не может быть исключена из списков личного состава воинской части. Во время отпуска по беременности и родам или по уходу за ребенком даже при истечении срока контракта она продолжает прохождение военной службы, за ней сохраняется статус военнослужащей. Увольняется в таком случае военнослужащая после прибытия в воинскую часть после окончания указанных отпусков.

На военнослужащих-женщин распространяются также иные социальные гарантии и компенсации, предусмотренные действующим законодательством.

Не допускается привлечение военнослужащих-женщин к несению гарнизонной и караульной служб, за исключением участия в отдании воинских почестей при погребении военнослужащих и возложения

венков к памятникам и могилам воинов, павших в боях за независимость и свободу Отечества, и участия в обеспечении гарнизонных мероприятий (ст. 9 Устава гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации).

Запрещается назначение военнослужащих-женщин на работы, связанные с переноской и передвижением тяжестей, превышающих установленные для них нормы (ч. 2 ст. 267 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации) и др. С учетом увеличивающегося числа женщин-военнослужащих необходимость применения законодательства об охране семьи, материнства и детства приобретает все большую актуальность. Незнание законодательства или его произвольное толкование приводит к ущемлению прав военнослужащих-женщин и не отвечает государственным интересам по охране семьи, материнства и детства.

Представляется, что соблюдению прав военнослужащих женского пола при прохождении ими военной службы должны уделять больше внимания должностные лица как органов военного управления, так и различных государственных структур, общественных организаций и объединений.

11.6. Контракт о прохождении военной службы

Контракт о прохождении военной службы заключается гражданином (иностранным гражданином) с Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, письменно по следующей типовой форме.

В контракте закрепляются добровольность поступления на военную службу, срок, в течение которого гражданин (военнослужащий) обязуется проходить военную службу, а также условия контракта.

В контракте также указываются:

а) воинское звание, фамилия, имя и отчество гражданина (военнослужащего), заключающего контракт, число, месяц и год его рождения;

б) наименование федерального органа исполнительной власти, с которым заключается контракт, должность, воинское звание, фамилия и инициалы должностного лица, подписывающего контракт от имени этого органа;

в) Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования или органы, воинские подразделения Государственной противопожарной службы, где гражданин (военнослужащий) будет проходить военную службу;

г) даты подписания контракта гражданином (военнослужащим) и должностным лицом от имени федерального органа исполнительной власти.

После подписей гражданина (военнослужащего) и должностного лица указываются:

а) дата и номер приказа соответствующего должностного лица, в котором объявлено о вступлении контракта в силу;

б) дата и основание прекращения действия контракта.

Условия контракта включают в себя:

а) обязанность военнослужащего проходить военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, воинских подразделениях Государственной противопожарной службы в течение установленного контрактом срока, добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

б) право военнослужащего на соблюдение его прав и прав членов его семьи, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус военнослужащих и порядок прохождения военной службы, включая получение льгот, гарантий и компенсаций.

Контракт составляется в двух экземплярах, каждый подписывается лицами, его заключившими. Подпись должностного лица, подписавшего контракт, скрепляется гербовой печатью воинской части.

Первый экземпляр контракта после вступления его в силу приобщается к личному делу военнослужащего, заключившего контракт, а второй экземпляр выдается военнослужащему.

Контракт вступает в силу со дня его подписания должностным лицом, о чем издается соответствующий приказ.

Срок контракта исчисляется со дня (календарной даты) вступления его в силу.

Контракт не может быть заключен со следующими гражданами (военнослужащими):

1) в отношении которых вынесен обвинительный приговор и которым назначено наказание;

2) в отношении которых ведется дознание либо предварительное следствие или уголовные дела в отношении которых переданы в суд;

3) имеющими неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления, а также отбывавшими наказание в виде лишения свободы.

Контракт прекращает свое действие:

- со дня исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части при увольнении

с военной службы, в связи с гибелью (смертью), признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим;

- со дня заключения с военнослужащим нового контракта;
- со дня приостановления военнослужащим военной службы;
- в иных случаях, установленных федеральными законами.

О прекращении действия контракта производится запись с указанием даты и оснований прекращения действия контракта. Запись производится в первом экземпляре контракта, находящемся в личном деле военнослужащего, скрепляется подписью командира и гербовой печатью воинской части. По желанию военнослужащего такая запись может быть произведена во втором экземпляре контракта, находящемся у военнослужащего.

11.7. Особенности заключения контракта о прохождении военной службы с иностранными гражданами

В Российской Федерации в соответствии с законодательством разрешается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. На указанных граждан распространяются положения законодательства о воинской обязанности и военной службе.

Порядок заключения контракта иностранными гражданами, условия контракта, а также требования, предъявляемые к кандидатам из числа иностранных граждан, в основном аналогичны тем, которые установлены для российских граждан, поступающих на военную службу по контракту, с учетом ряда особенностей, основными из которых являются следующие:

- 1) законное нахождение на территории Российской Федерации;
- 2) возраст от 18 до 30 лет;
- 3) контракт заключается на пять лет;
- 4) прохождение военной службы иностранными гражданами разрешается только на определенных воинских должностях, включенных в соответствующие перечни и подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами;
- 5) по истечении срока первого контракта военнослужащие, являющиеся иностранными гражданами, увольняются с военной службы;
- 6) при поступлении на военную службу в Российской Федерации иностранный гражданин дает следующее обязательство:

"Я, (фамилия, имя, отчество), даю обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно исполнять воинский долг".

Отбор кандидатов для поступления на военную службу по контракту из числа иностранных граждан осуществляется военными комиссариатами.

Иностранному гражданину, изъявившему желание поступить на военную службу по контракту, необходимо:

- законно находиться на территории Российской Федерации - иметь документ, удостоверяющий личность, миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о въезде в Российскую Федерацию либо разрешение на временное проживание или вид на жительство;
- зарегистрироваться по месту пребывания в территориальном органе исполнительной власти, ведающем вопросами внутренних дел;
- обратиться в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию и поступающих на военную службу по контракту, определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту.

Регистрация иностранных граждан, въехавших в Российскую Федерацию и обратившихся с заявлением о приеме на военную службу по контракту, производится по их письменному заявлению, поданному лично, при представлении документа, удостоверяющего личность, миграционной карты, имеющей отметку органа пограничного контроля о въезде в Российскую Федерацию, копии заявления о приеме на военную службу по контракту, заверенной гербовой печатью военного комиссариата субъекта Российской Федерации, на срок, необходимый для рассмотрения данного заявления, но не более чем на 90 суток.

В системе органов внутренних дел Российской Федерации функции по регистрации иностранных граждан, въехавших в Российскую Федерацию и обратившихся с заявлением о приеме на военную службу по контракту, осуществляют паспортно-визовые подразделения ГУВДРО СОБ МВД России, МВД,

ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, управлений (отделов) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах.

Учет иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту и проходящих военную службу, осуществляется в порядке, определяемом соответственно Министерством обороны Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Иностранному гражданину, поступившему на военную службу, на срок его военной службы выдается разрешение на временное проживание в Российской Федерации без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты.

Иностранец, поступающий на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации, обязан документально подтвердить знание русского языка. Подтверждающими документами являются (достаточно предъявить один из нижеперечисленных):

- документ государственного образца о получении образования (не ниже основного общего образования), выданный образовательным учреждением: до 1 сентября 1991 г. - на территории государства, входившего в состав СССР, а после 1 сентября 1991 г. - на территории Российской Федерации;

- сертификат о прохождении тестирования по русскому языку (в объеме не ниже базового уровня общего владения русским языком), выданный образовательным учреждением на территории Российской Федерации, которому разрешено проведение государственного тестирования граждан зарубежных стран по русскому языку как иностранному;

- документ об образовании, выданный на территории иностранного государства и имеющий в приложении запись об изучении курса русского языка, с нотариально удостоверенным переводом и свидетельством об эквивалентности документа об образовании.

В случае отсутствия указанных документов кандидаты направляются в образовательные учреждения, которым разрешено проведение государственного тестирования граждан зарубежных стран по русскому языку как иностранному. При успешном прохождении тестирования иностранным гражданам выдается сертификат.

Иностранцы направляются для прохождения службы по контракту в воинские части, включенные в Перечень соединений и воинских частей, в которых они могут проходить военную службу. Это в основном общевойсковые соединения и воинские части постоянной готовности, дислоцированные на территории Российской Федерации. Согласно Перечню субъектов Российской Федерации иностранные граждане могут проходить военную службу по контракту в воинских частях, дислоцированных в Мурманской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Волгоградской, Свердловской, Самарской, Читинской, Новосибирской, Кемеровской, Амурской областях, в Хабаровском крае, Чеченской Республике, Республике Северная Осетия - Алания.

В соответствии с Перечнем воинских должностей, подлежащих замещению иностранными гражданами, иностранец, поступающий на военную службу по контракту, в зависимости от профессиональной подготовки может быть назначен на следующие воинские должности: водитель, вычислитель, заместитель командира взвода, заместитель командира боевой машины, заместитель начальника расчета, заряжающий, командир гранатомета, командир орудия, командир отделения, командир танка, механик, механик-водитель, мотоциклист, наблюдатель, номер расчета, пулеметчик, помощник гранатометчика, снайпер, стрелок.

11.8. Правовое регулирование социальной защиты военнослужащих

Законодательством установлен достаточно широкий объем мер социальной защиты военнослужащих. Правовую основу их **социальной защиты** составляет Федеральный закон "О статусе военнослужащих", а также изданные во исполнение его подзаконные нормативные правовые акты.

Право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы. Время нахождения граждан на военной службе по контракту засчитывается в их общий трудовой стаж, включается в стаж государственной службы государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета один день военной службы за один день работы, а время нахождения граждан на военной службе по призыву - один день военной службы за два дня работы.

Военнослужащим гарантируется **право на отдых**. Общая продолжительность еженедельного служебного времени военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не должна превышать нормальную продолжительность еженедельного рабочего времени, установленную законодательством Российской Федерации. Привлечение их к исполнению обязанностей военной службы сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени в иных случаях компенсируется отпуском соответствующей продолжительности в другие дни недели.

Продолжительность служебного времени военнослужащих, проходящих военную службу по

призыву, определяется распорядком дня воинской части. При этом им ежедневно, за исключением случаев, определяемых общевоинскими уставами, предоставляется не менее восьми часов для сна и двух часов для личных потребностей. Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, должны предоставляться не менее шести суток отдыха в месяц, а проходящим военную службу по призыву - не менее одних суток отдыха еженедельно.

Военнослужащим предоставляются основные отпуска - военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, - ежегодно, а проходящим военную службу по призыву - один раз за время службы. Кроме того, им при наличии оснований, установленных законодательством, могут быть предоставлены дополнительные отпуска.

Денежное довольствие военнослужащих состоит из месячного оклада в соответствии с занимаемой воинской должностью и месячного оклада в соответствии с присвоенным воинским званием, которые составляют оклад месячного денежного содержания военнослужащих, месячных и иных дополнительных выплат. К дополнительным выплатам, выплачиваемым военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, относятся: единовременное денежное вознаграждение по итогам года; ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы; квартальные премии; материальная помощь.

Продовольственное обеспечение военнослужащих осуществляется по нормам и в сроки, которые устанавливаются Правительством РФ в порядке, определяемом Министерством обороны РФ, в форме:

организация питания по месту военной службы;

выплаты денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере его стоимости (военнослужащим по призыву - только за время нахождения в местах использования отпуска);

выплаты продовольственно-путевых денег на время нахождения в пути следования, а также на время нахождения в пунктах командировок, если в этих пунктах отсутствует организованное питание военнослужащих.

Военнослужащие **обеспечиваются вещевым имуществом** в зависимости от условий прохождения военной службы по нормам и в сроки, которые устанавливаются Правительством РФ. Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, имеют право на получение вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества денежной компенсации в размере стоимости указанных предметов. Военнослужащие имеют право на жилище. Проходящим военную службу по контракту и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены законодательством. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, размещаются в казармах (общежитиях) в соответствии с требованиями общевоинских уставов. За ними сохраняются жилые помещения, занимаемые ими до призыва на военную службу. Они не могут быть исключены из списков нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Военнослужащие имеют **право на бесплатную медицинскую помощь**, в том числе на изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), бесплатное обеспечение лекарствами, другим медицинским имуществом по рецептам врачей в военно-медицинских подразделениях, частях и учреждениях.

При отсутствии по месту военной службы или месту жительства военнослужащих военно-медицинских учреждений или соответствующих отделений в них либо специального медицинского оборудования также в неотложных случаях медицинская помощь оказывается в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения.

Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, один раз в год производится выплата для оплаты стоимости путевок их детей в возрасте от шести лет шести месяцев (либо не достигших указанного возраста, но зачисленных в общеобразовательные учреждения для обучения по образовательным программам начального общего образования) до 15 лет включительно в организации отдыха и оздоровления детей, открытые в установленном порядке на территории Российской Федерации, в размере до 10800 рублей на каждого ребенка.

Увеличение (индексация) максимального размера выплаты, установленного настоящим пунктом, производится в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, в которых определяются размер и сроки установления такого увеличения (индексации).

Порядок установления размера выплаты, предусмотренной настоящим пунктом, и порядок ее производства определяются Правительством Российской Федерации.

Права и социальные гарантии военнослужащих и членов их семей распространяются на офицеров, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения и

на членов их семей, а также на прапорщиков и мичманов, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более. При этом указанные граждане оплачивают путевки на санаторно-курортное лечение или организованный отдых в санаториях, домах отдыха, пансионатах, детских оздоровительных лагерях, на туристских базах федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в размере 25 процентов, а члены их семей - 50 процентов стоимости путевки, установленной указанными федеральными органами исполнительной власти.

Военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, - участники войны имеют преимущественное право на получение медицинской помощи и санаторно-курортное лечение.

Военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета.

Страховые суммы выплачиваются при наступлении страховых случаев в следующих размерах:

- в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения военной службы, службы или военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы или военных сборов, - 2000000 рублей выгодоприобретателям в равных долях;

- в случае установления застрахованному лицу инвалидности в период прохождения военной службы, службы или военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, со службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, службы или военных сборов:

- инвалиду I группы - 1500000 рублей;

- инвалиду II группы - 1000000 рублей;

- инвалиду III группы - 500000 рублей;

- в случае получения застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы или военных сборов тяжелого увечья (ранения, травмы, контузии) - 200000 рублей, легкого увечья (ранения, травмы, контузии) - 50000 рублей;

- в случае увольнения военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, с военной службы, отчисления гражданина, призванного на военные сборы на воинскую должность, для которой штатом воинской части предусмотрено воинское звание до старшины (главного корабельного старшины) включительно, с военных сборов в связи с признанием их военно-врачебной комиссией не годными к военной службе или ограниченно годными к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы или военных сборов, - 50000 рублей.

Размер указанных страховых сумм ежегодно увеличивается (индексируется) с учетом уровня инфляции в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Решение об увеличении (индексации) указанных страховых сумм принимается Правительством Российской Федерации. Указанные страховые суммы выплачиваются в размерах, установленных на день выплаты страховой суммы.

Убытки, причиненные военнослужащим, находящимся при исполнении ими обязанностей военной службы, возмещаются за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Возмещение морального вреда и убытков, причиненных военнослужащим государственными органами и органами местного самоуправления, производится в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Возмещение вреда и гарантии правовой и социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в результате испытаний ядерного оружия, эксплуатации ядерных установок и ликвидации аварий на них, а также порядок прохождения военной службы на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Гарантии погребения погибших (умерших) военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Порядок отдания воинских почестей при погребении определяется общевойсковыми уставами.

Военнослужащие имеют **право на обучение** в военных образовательных учреждениях профессионального образования (в том числе на получение послевузовского образования) и на курсах (факультетах) подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации военнослужащих.

Проходящие военную службу по контракту имеют право на обучение в гражданских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования и на подготовительных отделениях (курсах) указанных образовательных учреждений с освоением образовательных программ по очно-заочной (вечерней) или заочной форме обучения.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, обучение в гражданских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования не разрешается. За гражданами, призванными на военную службу в период обучения в государственных образовательных учреждениях профессионального образования, при увольнении с военной службы сохраняется право на продолжение образования в том образовательном учреждении, в котором они обучались до призыва.

Граждане, уволенные с военной службы, пользуются преимущественным правом при поступлении в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования и на подготовительные отделения образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Граждане, уволенные с военной службы и поступающие в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования по рекомендациям командиров, пользуются правом внеконкурсного зачисления при условии получения ими положительных оценок на вступительных экзаменах.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, пользуются льготами при посещении платных мероприятий, организуемых учреждениями культуры и спорта. Указанные льготы устанавливаются органами местного самоуправления.

В расположении воинских частей военнослужащие бесплатно пользуются услугами библиотек и читальных залов, имуществом культурно-просветительного назначения, спортивными сооружениями и инвентарем, просматривают кино- и видеофильмы.

Военнослужащие имеют право на **бесплатный проезд**:

- железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом в служебные командировки, в связи с переводом на новое место военной службы, к местам использования дополнительных отпусков (только военнослужащие, проходящие военную службу по призыву), на лечение и обратно, на избранное место жительства при увольнении с военной службы;

- на грузовых машинах и в пассажирских автобусах воинской части, выделяемых для обеспечения организованной перевозки военнослужащих к месту военной службы и обратно.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими и (или) экологическими условиями, в том числе отдаленных, а также на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, имеют право на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом один раз в год по территории Российской Федерации к месту использования основного (каникулярного) отпуска и обратно. Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту за пределами территории Российской Федерации, имеют право на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом один раз в год к месту использования основного (каникулярного) отпуска на территории Российской Федерации и обратно.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, при переводе на новое место военной службы и увольнении с военной службы, кроме того, имеют право на перевоз на безвозмездной основе до 20 тонн личного имущества в контейнерах от прежнего места жительства на новое железнодорожным транспортом, а там, где нет железнодорожного транспорта, - другими видами транспорта (за исключением воздушного). В случае перевоза личного имущества в отдельном вагоне, багажом и мелкой отправкой им возмещаются фактические расходы, но не выше стоимости перевоза в контейнере массой 20 тонн.

Пересылка простых писем военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, а также простых писем, адресованных им, осуществляются в маркированных почтовых конвертах, приобретаемых за счет средств, предусмотренных на эти цели, федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. **Пересылка посылок** с личной одеждой военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, досылка и возвращение посылок, адресованных им, осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели, федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

11.9. Основы дисциплинарной ответственности военнослужащих

Данный вид ответственности определяется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ. В нем отражены ее характерные черты, относящиеся к основаниям, дисциплинарным взысканиям, дифференциации полномочий субъектов дисциплинарной власти по их применению, порядку их исполнения. Обычно основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок. В нормативных правовых актах его трактовка неоднозначна. Она соотносится либо с содержанием трудовой, служебной дисциплины, либо со статусом возможных его субъектов - работников, сотрудников, служащих. Одной из характерных особенностей дисциплинарной ответственности военнослужащих является то, что ее основанием могут быть правонарушения двоякого рода: нарушение воинской дисциплины; нарушение общественного порядка. Относительно первого основания не возникает вопросов, под воинской дисциплиной понимается строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников) (п. 1 Дисциплинарного устава). Понятна также цель установления дисциплинарной ответственности за нарушение общественного порядка - утверждение авторитета военнослужащих, военной службы, армии, повышение ответственности военнослужащих за соблюдение общеобязательных правил поведения в общественных местах. Военнослужащий остается военнослужащим и во внеслужебное время. Более того, проступки в общественных местах во внеслужебное время включены в перечень грубых дисциплинарных проступков военнослужащих. Вопрос, однако, в том, что подразумевать под нарушением общественного порядка при том, что нет его общепризнанного понятия <133>.

<133> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М., 2006. С. 244.

Но из сути юридической ответственности следует, что в данном случае нарушение общественного порядка не является оценочным понятием, зависящим от усмотрения субъекта дисциплинарной власти. Оно может быть моральным по содержанию, но обязательно противоправным деянием, запрещенным правом. Типичной иллюстрацией является его связь с нормами КоАП РФ, предусматривающими дисциплинарную ответственность военнослужащих за противоправные деяния, являющиеся по своей сути административными правонарушениями.

Поэтому в этом смысле, с необходимыми оговорками, можно утверждать, что одним из оснований дисциплинарной ответственности военнослужащих могут быть совершенные ими административные правонарушения.

В числе оснований дисциплинарной ответственности выделяются грубые дисциплинарные проступки. К ним отнесены самовольная отлучка; опоздание из отпуска, командировки и лечебного учреждения; опоздание или самовольный уход со службы; нарушение правил несения караульной (вахтенной), внутренней служб и боевого дежурства; исполнение обязанностей по службе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения; нарушение требований безопасности, приведшее к потере работоспособности; нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими; промотание или утрата военного имущества; проступки в общественных местах во внеслужебное время.

Существенной особенностью дисциплинарной ответственности военнослужащих является необычная, достаточно обширная, сочетаемая с особенностями их статуса система дисциплинарных взысканий. К ним относятся: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность; досрочное увольнение в запас; назначение вне очереди в наряд на работу до определенного числа нарядов; предупреждение о неполном служебном соответствии.

Характерным для дисциплинарной ответственности военнослужащих является то, что полномочия субъектов дисциплинарной власти четко определены в том, какие именно дисциплинарные взыскания может налагать тот или иной субъект к военнослужащим в зависимости от их воинских званий, а в отношении офицеров - их принадлежности к соответствующим составам. Учитывается также прохождение военной службы по призыву или по контракту. Например, на солдат и матросов могут налагаться взыскания: выговор; строгий выговор, лишение солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву, очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля; назначение их вне очереди в наряд на работу - до 5 нарядов; лишение нагрудного знака отличника; досрочное увольнение в запас солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту. На высших офицеров: выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в должности. Хотя установлен запрет на соединение одного взыскания с другим за один и тот же проступок, тем не

менее признаваемое одним взысканием снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность сочетает в себе два выделяемых в качестве самостоятельных взыскания.

Командир дивизии, командир корпуса (эскадры), командующий армией (флотилией), командующий войсками округа, фронта, группой войск, флотом в отношении подчиненных им солдат, матросов, сержантов и старшин пользуются правом налагать дисциплинарные взыскания в полном объеме.

Важной чертой дисциплинарной ответственности военнослужащих выступает также порядок приведения в исполнение дисциплинарных взысканий, установленный применительно к каждому виду.

11.10. Основания увольнения из Вооруженных Сил РФ

Увольнение с военной службы является юридическим фактом изменения служебно-правового положения военнослужащего, связанного с окончанием прохождения им военной службы и утратой статуса военнослужащего. Оно отличается от увольнения по трудовому договору (контракту), носит императивный характер, выражающийся в письменном приказе наделенного соответствующими полномочиями командира (начальника) согласно основаниям, предусмотренным Законом о воинской обязанности и военной службе.

Военнослужащий подлежит увольнению с военной службы:

- по возрасту - по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
- по истечении срока военной службы по призыву или срока контракта;
- по состоянию здоровья - в связи с признанием его военно-врачебной комиссией негодным к военной службе;
- по состоянию здоровья - в связи с признанием военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе военнослужащего, проходящего военную службу по контракту на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно, или проходящего военную службу по призыву;
- в связи с лишением его воинского звания;
- в связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, в случае непринятия военнослужащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставления военнослужащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; участия военнослужащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом; осуществления военнослужащим предпринимательской деятельности; вхождения военнослужащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- в связи с утратой доверия к военнослужащему, являющемуся командиром (начальником), со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, также в случае непринятия военнослужащим, являющимся командиром (начальником), которому стало известно о возникновении у подчиненного ему военнослужащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;
- в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы;
- в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, наказания в виде лишения свободы условно за преступление, совершенное умышленно;
- в связи с отчислением из военного образовательного учреждения профессионального образования;
- в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока;
- в связи с избранием военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования и осуществлением указанных полномочий на постоянной основе;
- в связи с прекращением военной службы в период ее приостановления;
- в связи с прекращением гражданства Российской Федерации военнослужащего, проходящего

военную службу по контракту в органах, или военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика, мичмана или офицера, либо проходящего военную службу по призыву;

- в связи с приобретением военнослужащим, являющимся гражданином, проходящим военную службу по контракту в органах, гражданства (подданства) иностранного государства.

Далее можно выделить следующие характерные признаки исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части при его увольнении с военной службы:

- фиксирование юридического факта исключения из списков личного состава воинской части путем издания приказа соответствующим командиром (начальником);

- утрата статуса военнослужащего;

- снятие с материальных (финансового, продовольственного, вещевого) и иных видов обеспечения с учетом занимаемой воинской должности;

- исключение из штатно-должностных книг и списков личного состава подразделения (воинской части, учреждения, организации и т.п.);

- прекращение исчисления выслуги лет для назначения пенсии;

- ограничение (утрата) прав на льготы, гарантии и компенсации, которыми военнослужащий был наделен при наличии статуса военнослужащего;

- возникновение правового положения гражданина, уволенного с военной службы.

Исключению из списков личного состава воинской части предшествует сдача дел и должности, которая является обязанностью военнослужащего и необходимым условием для проведения окончательного расчета с увольняемым военнослужащим.

Военнослужащие, осужденные за совершенное преступление к лишению свободы, ограничению свободы или лишению воинского звания, увольняются с военной службы по соответствующему основанию и исключаются из списков личного состава воинской части со дня отбывания наказания, указанного в приговоре суда.

Военнослужащий, уволенный с военной службы, на день исключения из списков личного состава воинской части должен быть полностью удовлетворен установленным денежным довольствием, продовольственным и вещевым обеспечением. До проведения с военнослужащим всех необходимых расчетов он из списков личного состава воинской части без его согласия не исключается (п. 16 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы).

Увольнение с военной службы военнослужащих производится, как правило, в запас. Граждане, уволенные с военной службы с зачислением в запас, создают запас Вооруженных Сил Российской Федерации.

Граждане пребывают в запасе до достижения ими следующих возрастов:

- солдаты, матросы, сержанты, старшины, прапорщики и мичманы - до 50 лет;

- младшие офицеры - до 55 лет;

- старшие офицеры - до 60 лет;

- высшие офицеры - до 65 лет.

В случае если в период пребывания на военной службе военнослужащие достигли предельного возраста состояния в запасе, они увольняются с военной службы в отставку.

В отставку также увольняются с военной службы военнослужащие, признанные военно-врачебными комиссиями негодными к военной службе.

При возникновении споров лица, состоящие на действительной военной службе, обращаются для их разрешения в военный суд, а бывшие военнослужащие - по своему выбору в военный суд или в суд общей юрисдикции. Этот порядок закреплен в Федеральном законе "О военных судах".

Суды не должны применять нормы ТК РФ при регулировании отношений, связанных с увольнением военнослужащих. Для военнослужащих установлены особые условия труда (службы), которые существенно отличаются от трудовых отношений рабочих и служащих. Например, для военнослужащих предусмотрено такое основание для увольнения с военной службы, как невыполнение командованием условий контракта.

Для военнослужащих предусмотрены и дополнительные гарантии при увольнении. Так, согласно п. 1 ст. 23 Закона о статусе военнослужащих военнослужащему должно предоставляться жилье перед увольнением по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

Глава 12. ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

12.1. Административно-правовой статус организаций и их классификация

Организация как участник правоотношения представляет собой внешне организационно и

юридически выраженное образование, состоящее как из одного, так и нескольких (многих) физических лиц, имеющее возможность самостоятельно от своего имени вступать в урегулированные нормами права отношения с другими субъектами и являющееся носителем определенных прав и обязанностей в этих отношениях.

Следовательно, под организацией как субъектом административных правоотношений следует понимать внешне организационно и юридически выраженное образование, состоящее из одного или нескольких (многих) индивидуальных субъектов, имеющее возможность самостоятельно от своего имени вступать в урегулированные нормами административного права отношения с другими субъектами и являющееся носителем административных прав и обязанностей в этих отношениях.

Характеризуя организацию как субъект административных правоотношений, нужно отметить, что в административном праве нельзя отождествлять термин "организация" и "юридическое лицо". Если в гражданских правоотношениях могут участвовать только организации, имеющие статус юридического лица, то в административных правоотношениях могут участвовать и организации, не имеющие такого статуса. Например, участниками административных правоотношений непосредственно являются некоторые, не имеющие статуса юридического лица, органы исполнительной власти, различные комиссии, в частности административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних. В этой связи можно сделать вывод о том, что в качестве субъектов административных правоотношений должны рассматриваться не юридические лица, а организации - как обладающие, так и не обладающие статусом юридического лица, но имеющие при этом возможность самостоятельно вступить в административные правоотношения и участвовать в них от своего имени, реализуя соответствующие административные права и обязанности.

Любая организация, являющаяся субъектом административно-правовых отношений, обладает соответствующим административно-правовым статусом. В содержание административно-правового статуса организации, как правило, включаются следующие элементы:

а) место организации в административно-публичной сфере, в том числе подведомственность (подчиненность) ее конкретному органу исполнительной власти либо иной вид юридической связи с органами исполнительной власти;

б) предмет, виды и сфера деятельности организации;

в) цели создания и деятельности организации;

г) задачи, решаемые организацией в административно-публичной сфере;

д) функции, выполняемые организацией в административно-публичной сфере;

е) общие и (или) специальные административные права (полномочия) организации в административно-публичной сфере;

ж) ограничения общих и (или) специальных административных прав (полномочий) организации в административно-публичной сфере;

з) общие и (или) специальные административные обязанности организации в административно-публичной сфере;

и) юридическая (административная и иная публично-правовая) общая или специальная ответственность организации за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения <134>.

<134> См.: Административное право России: Учебник. М.: Юнита-Дана, 2008. С. 114.

В зависимости от особенностей содержания перечисленных элементов выделяют общий и специальный административно-правовые статусы организаций.

Общий административно-правовой статус организации представляет собой общую административно-правовую характеристику этой организации и включает в себя, в частности, наиболее общие административные права (полномочия), ограничения этих прав, административные обязанности этой организации и общие условия привлечения ее к юридической ответственности за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения. Общим административно-правовым статусом обладают, в частности, большинство предприятий - как государственные, так и негосударственные, общественные и религиозные объединения, социально-культурные учреждения. Общий административно-правовой статус возникает у организации с момента ее создания (государственной регистрации в качестве юридического лица). Одновременно с возникновением общего административно-правового статуса у организации возникает и общая административная правосубъектность (правоспособность, дееспособность и деликтоспособность).

Специальный административно-правовой статус организации представляет собой специальную административно-правовую характеристику этой организации и включает в себя, в частности, специальные административные права (полномочия), ограничения этих прав (полномочий), административные обязанности этой организации и специальные условия привлечения ее к юридической ответственности за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения. К

числу организаций, обладающих специальным административно-правовым статусом, можно, в частности, отнести органы исполнительной власти и некоторые виды государственных учреждений, наделенные отдельными внешними государственно-властными полномочиями, в частности учреждения Пенсионного фонда Российской Федерации, региональные управления автомобильных дорог, администрации морских рыбных портов и т.п.

Предприятия и учреждения - две разновидности организаций, осуществляющих в отличие от органов исполнительной власти не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и других потребностей граждан, общества и государства. В качестве таковых они не обладают юридически властными полномочиями и не являются субъектами управления.

Предприятие - самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественной потребности в получении прибыли.

Предприятия осуществляют свою деятельность на основании положений гражданского, налогового законодательства, а также отдельных норм административного законодательства. Сущность административно-правового регулирования хозяйственной деятельности предприятий выражается в воздействии на них органов государственной власти и местного самоуправления. При этом воздействие заключается в осуществлении отдельных видов контроля или надзора (налогового, валютного, метрологического, таможенного, транспортного), государственной регистрации, принудительной ликвидации, предотвращении монопольной и иной деятельности, направленной на ограничение конкуренции, предоставлении гарантий и поддержки, применении мер юридической ответственности <135>.

<135> См.: Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006. С. 137.

Учреждения выполняют социально-культурные или административно-политические функции. Они создают социальные ценности в основном непроизводственного характера (например, учреждения образования, культуры, здравоохранения и др.). Различия между предприятиями и учреждениями коренятся в содержании и результатах их основной деятельности. Вместе с тем деятельности предприятий часто сопутствует выполнение отдельных функций, характерных для учреждений, и, наоборот, учреждения могут выполнять работу, характерную для предприятий (например, в научно-исследовательских учреждениях часто функционируют экспериментальные и другие заводы, различные производственные подразделения).

Создание предприятий и учреждений является правом собственника имущества или уполномоченного им органа. В случаях, предусмотренных законодательством, они могут быть созданы по решению трудового коллектива государственного или муниципального предприятия (например, о выделении из состава предприятия структурных подразделений для создания нового предприятия).

Учредительными документами являются устав предприятия, учреждения, а также решение о его создании или договор учредителей. Предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации, данные о них затем вносятся в государственный реестр.

Государственная регистрация юридических лиц производится в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" <136>, и в специальном порядке, который распространяется на общественные объединения, политические партии, профсоюзные, благотворительные, религиозные организации, торгово-промышленные палаты. Специальные правила регистрации распространяются на кредитные организации, решение о их создании принимается Центральным банком РФ.

<136> СЗ РФ. 2001. N 33. Ст. 3431.

Общие правила государственной регистрации юридических лиц при их создании состоят в следующем. Уполномоченным физическим лицом организации (руководителем регистрируемого юридического лица, учредителями) в регистрирующий государственный орган представляется заявление с приложением установленного законодательством перечня необходимых учредительных и других документов. В заявлении должно быть подтверждено, что: а) представленные учредительные документы соответствуют требованиям законодательства по юридическим лицам данной организационно-правовой формы; б) сведения, содержащиеся в представляемой документации, достоверны; в) соблюден установленный законом порядок учреждения организации.

Государственная регистрация осуществляется в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрируемый орган, на который возлагается в пятидневный срок с момента государственной регистрации представить сведения о государственной регистрации юридического лица в иные государственные органы (статистики). Не позднее одного дня с момента

государственной регистрации регистрирующий орган выдает (направляет) заявителю документ единой формы, подтверждающий факт внесения соответствующей записи в государственный реестр.

Подобным же образом закон определяет особенности процедур государственной регистрации при создании юридических лиц путем реорганизации, при внесении изменений в учредительные документы организаций, при ликвидации юридических лиц, а также устанавливает основания отказа в государственной регистрации и ответственность за нарушение его порядка.

Юридические лица вправе выполнять в соответствии с целями своего создания любую деятельность, если она не запрещена законодательством, не ограничена лишь кругом государственных структур ее осуществления либо не исключена для данного вида организаций помимо их основной деятельности. Вместе с тем отдельные виды предпринимательской и иной деятельности требуют наличия у организаций специальной административной правоспособности, возникающей в административно-разрешительном порядке, т.е. при получении юридическими лицами властно-разрешительного акта уполномоченных государственных органов на право осуществлять соответствующую деятельность. Разрешительная система получения организациями специальной административной правоспособности представлена в законодательстве либо в форме лицензирования деятельности, либо в близких по своему существу к лицензированию формах выдачи юридическим лицам специальных разрешений, допусков, удостоверений, аттестатов и т.д.

Действующее законодательство о лицензировании включает Федеральный закон от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" <137>, а также специальные акты, регулирующие особые виды производственной и непроизводственной деятельности, на которые Закон не распространяется (использование атомной энергии, производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, деятельность, связанная с защитой государственной тайны; деятельность кредитных организаций; деятельность по организации биржевой торговли, деятельность биржевых посредников и биржевых брокеров и др.).

<137> СЗ РФ. 2011. N 19. Ст. 2716.

Под лицензированием понимаются мероприятия, связанные с представлением, переоформлением лицензий, их приостановлением и аннулированием, а также лицензионным контролем. Закон относит к лицензируемым видам деятельности те, осуществление которых может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию и требует поэтому лицензирующего регулирования. Оно, в свою очередь, заключается в разработке, производстве, испытании и ремонте авиационной техники, вооружения и военной техники, гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговле гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия, боеприпасов, пиротехнических изделий, эксплуатации взрывопожароопасных, химически опасных производственных объектов и т.д. (ч. 1 ст. 12 Закона).

Лицензия выдается отдельно на каждый из лицензируемых видов деятельности бессрочно. Закон подробно регламентирует порядок принятия решений о предоставлении лицензий: перечень предоставляемых соискателем лицензии документов, срок рассмотрения заявления о предоставлении лицензии (не более сорока пяти рабочих дней), основания отказа в предоставлении лицензии, содержание решения о предоставлении лицензии или дубликата.

Уточнение процедур лицензирования, а также лицензионных требований и условий, предъявляемых к конкурентным видам деятельности, определяется соответствующим законодательством и положением об их лицензировании, утверждаемым, главным образом, Правительством РФ. Так, Положение о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности <138> требует наличия в штате юридического лица - соискателя лицензии (лицензиата) как минимум одного эксперта, аттестованного в области промышленной безопасности в установленном порядке, для которого работа в данной организации является основной.

<138> Постановление Правительства РФ от 22 июня 2006 г. N 389 "О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности" // СЗ РФ. 2006. N 26. Ст. 2851.

По результатам лицензионного контроля могут применяться как меры административной ответственности (за осуществление предпринимательской и непредпринимательской деятельности без специального разрешения или лицензии либо с нарушением их требований и условий), так и особые административно-правовые санкции в форме приостановления или аннулирования лицензий (за неоднократные или грубые нарушения лицензионных требований и условий) <139>. Например, антимонопольное законодательство закрепляет обширный перечень полномочий федеральной антимонопольной службы. В частности, ее органы могут: 1) возбуждать дела, по результатам рассмотрения которых принимать решения и выдавать предписания; 2) выдавать хозяйствующим

субъектам обязательные для исполнения предписания: об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства, о принудительном разделении коммерческой организации или некоммерческой организации, с перечислением в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства; 3) обращаться в суд или арбитражный суд с заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства; о признании недействительными, противоречащими антимонопольному законодательству актов, соглашений органов исполнительной власти, договоров об обязательном заключении договора с хозяйствующим субъектом, о ликвидации коммерческих организаций и некоммерческих организаций и др.

<139> См.: Российское административное право. Волгоград, 2002. С. 141 - 144.

Государственные органы вправе осуществлять также пожарный, налоговый, метрологический контроль, контроль за качеством продукции, товаров и услуг, ценообразования и др.

Деятельность предприятия, учреждения прекращается в виде ликвидации или реорганизации по решению собственника или органа уполномоченного его создавать, с согласия трудового коллектива либо по решению суда.

Основанием для ликвидации могут быть: признание банкротом; принятие решения о запрете деятельности из-за невыполнения условий, установленных законодательством, признания судом недействительными учредительных документов и решения о создании предприятия, по другим основаниям, предусмотренным законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов.

Все организации могут быть подразделены на виды в зависимости от видов собственности - на государственные, муниципальные и частные. В систему государственной организации входят государственные унитарные предприятия и государственные учреждения.

Государственные унитарные предприятия могут быть созданы в двух организационно-правовых формах, различие которых обусловлено содержанием имущественных прав: в форме унитарного предприятия, основанного на праве государственного ведения и форме федерального казенного предприятия, основанного на праве оперативного управления.

Особенности создания и деятельности унитарных и иных предприятий заключаются в следующем: 1) имущество предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и не делится между работниками предприятия; 2) деятельность предприятия строго определяется предметом и целями его деятельности, утверждаемыми собственником имущества; 3) предприятие создается без ограничения срока, если иное не предусмотрено уставом; 4) предприятие не вправе выступать учредителем (участником) кредитной организации, а участие унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации возможно только с согласия собственника имущества; 5) унитарное и казенное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом; 6) унитарное предприятие распоряжается только движимым имуществом, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения. Недвижимое имущество оно не вправе продавать, сдавать в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставной (складочный) капитал хозяйственного общества или товарищества без согласия собственника; 7) казенное предприятие не вправе распоряжаться ни движимым, ни недвижимым имуществом без согласия собственника; 8) уставной фонд в казенном предприятии не создается; 9) для государственной регистрации унитарных и казенных предприятий требуется дополнительное предоставление решения собственника о создании предприятия.

Органом унитарного предприятия является руководитель, который назначается собственником либо уполномоченным собственником органом и им подотчетен. Правовое положение государственных унитарных предприятий определяется Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" <140>.

<140> СЗ РФ. 2002. N 48. Ст. 4746.

2. Муниципальные организации - это организации, созданные муниципальными образованиями, основанные на муниципальной собственности, в том числе непосредственно финансируемые соответствующими муниципальными образованиями и действующие в административных правоотношениях от их имени либо от собственного имени, но по их поручению. Примером таких организаций являются органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения.

Административно-правовой статус муниципальных организаций, так же как и государственных, неоднороден, поскольку они создаются публичными, а именно муниципальными, образованиями и некоторые из них выполняют функции публичного управления.

Соответственно, с учетом места и роли муниципальных организаций в системе административных

правоотношений представляется возможным подразделить их так же, как и государственные организации, на два вида: **властвующие** и **невластвующие**.

Властвующие муниципальные организации - это организации, уполномоченные муниципальными образованиями на осуществление от их имени административно-публичной деятельности в отношении других, в том числе не подчиненных им, субъектов административных правоотношений и наделенные соответствующими административно-властными полномочиями по решению вопросов местного значения. К числу таких организаций следует отнести исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, а также некоторые муниципальные учреждения, наделенные отдельными административно-властными полномочиями.

Невластвующие муниципальные организации - это организации, уполномоченные соответствующими муниципальными образованиями на осуществление экономической, предпринимательской, социально-культурной и иной общественно-полезной деятельности невластного характера и не наделенные при осуществлении этой деятельности административно-властными полномочиями.

Таковыми организациями, в частности, являются муниципальные унитарные предприятия, муниципальные социально-культурные учреждения, муниципальные фонды и т.п. <141>.

<141> См.: Административное право России: Учебник. М.: Юнита-Дана, 2008. С. 118.

3. Частные организации - это организации, созданные юридическими и (или) физическими лицами, основанные на частной собственности и действующие в административных правоотношениях от собственного имени, но по поручению учредителей - физических и (или) юридических лиц. К числу таких организаций можно отнести акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, производственные кооперативы, общественные объединения, потребительские кооперативы и т.д. <142>.

<142> СЗ РФ. 2002. N 48. Ст. 4746; 2003. N 50. Ст. 4855.

В зависимости от целей создания и деятельности все частные организации как субъекты административных правоотношений представляется возможным подразделить на следующие виды:

1) Частные коммерческие организации, созданные для осуществления предпринимательской деятельности посредством продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг материального характера, вступающие в административные правоотношения с властвующими субъектами по поводу соблюдения правил безопасного осуществления предпринимательской деятельности и по поводу защиты прав потребителей, экономических и финансовых государства.

Коммерческие предприятия могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов и т.д.

Некоммерческие предприятия и организации, являясь наименее активными участниками хозяйственного оборота вследствие своих уставных задач, тем не менее предстают наиболее значительными субъектами права.

В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <143> некоммерческой организацией является организация:

<143> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

1) не имеющая цели извлечения прибыли в качестве основного направления своей деятельности;

2) не распределяющая полученную прибыль между участниками;

3) создаваемая для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных целей, для охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Федеральный закон "О некоммерческих организациях" определяет следующие организационно-правовые формы некоммерческих организаций: общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества, некоммерческий фонд, государственная корпорация, некоммерческое партнерство, некоммерческое учреждение, автономная некоммерческая организация и т.д.

Общинами коренных малочисленных народов Российской Федерации признаются формы самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни,

хозяйствования, промыслов и культуры.

Община малочисленных народов вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых она создана. Члены общины малочисленных народов имеют право на получение части ее имущества или компенсации стоимости такой части при выходе из общины малочисленных народов либо при ее ликвидации.

Казачьими обществами признаются формы самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества.

Казачьи общества создаются в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ, члены которых в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы.

Казачьи общества подлежат внесению в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации. Казачье общество вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано.

Имущество, переданное казачьему обществу его членами, а также имущество, приобретенное за счет доходов от его деятельности, является собственностью казачьего общества. Члены казачьего общества не отвечают по его обязательствам, а казачье общество не отвечает по обязательствам своих членов. Особенности правового положения казачьих обществ, их создания, реорганизации и ликвидации, управления казачьими обществами определяются законодательством Российской Федерации.

Фонд - это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Имущество, переданное фонду его учредителями, является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Конкретная структура управления фондом в законодательстве не предусмотрена, поэтому учредители определяют названия и виды органов управления.

Закон уполномочивает как обязательный орган управления попечительский совет фонда. Он предназначен для осуществления надзора за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства. Учредительным документом фонда является устав.

Можно выделить следующие основные положения правового статуса фонда:

- имущество. Переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда;
- учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей;
- использует имущество для целей, определенных уставом фонда;
- вправе заниматься предпринимательской деятельностью, соответствующей этим целям и необходимой для достижения общественно полезных целей, ради которых фонд создан;
- для осуществления предпринимательской деятельности вправе создавать хозяйственные общества или участвовать в них;
- обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества. Формирует специфический орган - попечительский совет фонда, действующий на общественных началах, который осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства.

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона. Например, на основании Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" <144> создана Государственная корпорация "Агентство по страхованию вкладов". Правовой статус государственной корпорации базируется на следующих положениях:

<144> СЗ РФ. 2003. N 62 (часть 1). Ст. 5029.

- имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является ее собственностью;

- государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное; использует имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание государственной

корпорации;

- может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь в том случае, если это служит достижению целей, ради которых она создана, и если она соответствует этим целям;
- обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации;
- особенности правового положения устанавливаются законом, предусматривающим создание государственной корпорации;
- для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, поскольку в законе, предусматривающем создание государственной корпорации, должны определяться наименование государственной корпорации, цели ее деятельности, место ее нахождения, порядок управления ее деятельностью (в том числе органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения), порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации и порядок использования имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации.

Некоммерческое партнерство учреждается гражданами и (или) юридическими лицами, основывается на членстве, главной целью его создания выступает оказание содействия членам организации при осуществлении деятельности, преследующей достижение социально полезных целей.

Имущество, переданное некоммерческому партнерству его членами, является собственностью партнерства. Обязанностью членов партнерства является уплата взносов. Особый характер правомочий членов партнерства при выходе из его состава устанавливается законодательством. Он выражается в том, что члены партнерства имеют право на получение имущества партнерства или его стоимости в пределах стоимости тех вещей и нематериальных прав, которые были переданы ими в собственность некоммерческого партнерства.

Также при ликвидации партнерства его члены вправе требовать предоставления части имущества некоммерческого партнерства, оставшегося после расчетов с кредиторами, либо стоимости этого имущества. Структура органов управления некоммерческого партнерства определяется учредителями.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Деятельность учреждения основывается на следующих основных принципах:

- имущество учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ, на основе норм которого определяются и права учреждения на закрепленное за ним имущество;
- учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, при недостаточности которых субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет его собственник;
- особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Автономной некоммерческой организацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации.

В качестве **некоммерческой организации выступают объединения коммерческих организаций**. Коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме **ассоциаций** или **союзов**. Также некоммерческие организации могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) некоммерческих организаций. Члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица, одновременно несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренными ее учредительными документами. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов.

Особого внимания заслуживает правовой статус таких некоммерческих коллективных субъектов административного права, как **общественные объединения**.

12.2. Общественные объединения как субъекты административного права

В соответствии со ст. 30 Конституции РФ каждый гражданин России имеет право на объединение,

включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Общественное объединение - это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 года "Об общественных объединениях").

Добровольность объединения граждан - основополагающий принцип создания общественных объединений. Он обуславливает специфику методов воздействия руководящих органов на своих членов: основой их взаимоотношений служит метод убеждения. Принуждение же как метод имеет совершенно иные по сравнению с публичным принуждением формы выражения. Высшая возможная мера применимого в общественных объединениях принуждения - это исключение из их состава. Самоуправление проявляется в том, что все общественные объединения функционируют на основе внутреннего самоуправления. В основу их формирования положен принцип выборности руководящих органов и участия всех его членов в формировании целей деятельности общественного объединения и управлении его делами. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Общественные объединения в отличие от других организаций наделяются дополнительными правами в сфере административно-правового регулирования. В частности, они имеют право иметь собственную символику (флаги, эмблемы, вымпелы и т.д.), участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных законодательством, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и другие публичные мероприятия, учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность, участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти.

В то же время общественные объединения в отличие от других организаций несут дополнительные обязанности. В частности, они обязаны ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества, ежегодно информировать регистрирующий орган о продолжении своей деятельности, допускать представителей регистрирующего органа на проводимые общественным объединением мероприятия, информировать регистрирующий орган об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования, исполнять обязанности, связанные с организацией и проведением выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Как некоммерческие формирования общественные объединения не могут иметь в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, а если последняя имеет место, то не подлежит распределению между членами данной организации. Общественные объединения создаются по инициативе граждан на основе общности их интересов для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ, указанных в уставах соответствующих общественных объединений. В их состав входят учреждения, члены и участники.

Общественные объединения создаются по инициативе трех учредителей (физических лиц). Решения о создании общественного объединения, об утверждении устава, о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде или общем собрании. Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица (общественные объединения). Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет, а детских общественных объединений - граждане, достигшие 8 лет. Органы государственной власти и местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения. Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Общественной организацией является общественное объединение, основанное на членстве и

созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественные организации - наиболее развитая организационно-правовая форма добровольного сплоченного объединения граждан, поскольку для них характерны устойчивость состава и структуры связей между членами данной организации на основе соответствующим образом официально оформленного членства, систематическое организационное и, как правило, посильное материальное участие ее членов в создании и преумножении имущественной базы своей организации. Формы такого материального участия различны и разнообразны: членские взносы, безвозмездная лекционно-пропагандистская работа, подписка на издания этой организации и т.д.

Высший руководящий орган общественной организации - съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим органом общественной организации служит выборный коллективный 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.

По целям и характеру своей деятельности общественные организации могут быть политическими общественными объединениями, профсоюзными, профессиональными и творческими, по защите интересов больших социальных групп граждан.

Общественное движение - состоящее из участников и не имеющее членства общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели.

В отличие от общественной организации массовое общественное движение формируется из участников, которые не являются плательщиками обязательных членских взносов. Если учредители общественной организации несут те же обязанности, что и остальные ее члены, то учредители общественных движений могут иметь особые обязанности, оговоренные в уставе. По многим другим параметрам эти объединения идентичны.

Общественный фонд является разновидностью некоммерческого фонда и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого в формировании имущества на основе добровольных взносов или иных законных поступлений и использования данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать это имущество в собственных интересах. Примерами этого вида общественных объединений могут быть Фонд безопасного развития цивилизации, Всероссийский фонд прогресса, защиты прав человека и милосердия и многие другие.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками, либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

Общественное учреждение - это не имеющее членства общественное объединение, имеющее целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями). В учреждении может создаваться коллегиальный орган, который определяет содержание деятельности общественного учреждения, имеет право совещательного голоса при учредителе, но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями).

Органами общественной самодеятельности являются не имеющие членства общественные объединения, цель которых - совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы, учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органов общественной самодеятельности по месту их создания. Органы общественной самодеятельности формируются по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строят свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятом на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

К органам общественной самодеятельности относятся, например, уличные, домовые комитеты и другие организационно-правовые формы территориального общественного самоуправления по месту жительства граждан, родительские комитеты в образовательных учреждениях, библиотечные советы, различного рода клубы по интересам и т.д.

Одной из разновидностей организационно-правовых форм общественных объединений является **политическая партия**.

Порядок создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации политических партий регулируется специальным Федеральным законом от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" <145>. Политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их

политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

<145> СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950; N 12. Ст. 1093; N 30. Ст. 3029; 2003. N 26. Ст. 2574; N 50. Ст. 4855.

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

а) политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии с учетом требований Федерального закона. Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях;

в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Под региональным отделением политической партии понимается структурное подразделение политической партии, созданное по решению ее уполномоченного руководящего органа и осуществляющее свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации. В субъекте Российской Федерации, в состав которого входит (входят) автономный округ (автономные округа), может быть создано единое региональное отделение политической партии. Иные структурные подразделения политической партии (местные и первичные отделения) создаются в случаях и порядке, которые предусмотрены ее уставом.

Деятельность политических партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Законодательством о политических партиях выработаны некоторые запреты и ограничения в деятельности политических партий.

Запрещаются создание и деятельность политических партий, осуществляющих экстремистскую деятельность, вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений. Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Не разрешается создание структурных подразделений политических партий в исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления, судебных органах, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных органах и иных государственных и негосударственных организациях.

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается. Вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними. Лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии.

Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей <146>.

<146> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 184 - 185.

Политическая партия создается свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц. Политическая партия может быть создана на учредительном съезде политической партии либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения.

Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, о принятии устава политической партии и о принятии ее программы, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии. Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями политической партии.

Со дня создания политическая партия осуществляет организационную и

информационно-пропагандистскую деятельность, связанную с формированием региональных отделений политической партии и получением политической партией документа, подтверждающего факт внесения записи о ней в Единый государственный реестр юридических лиц.

В случае преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения съезд общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения принимает решения о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию, о преобразовании их региональных подразделений в субъектах Российской Федерации в региональные отделения политической партии, о принятии устава политической партии и о принятии ее программы, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии.

При создании политической партии путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения политическая партия считается созданной со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Политической партии может быть отказано в государственной регистрации, в случае если:

а) положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам;

б) наименование и (или) символика политической партии не соответствуют необходимым требованиям;

в) не представлены документы, необходимые в соответствии с настоящим Федеральным законом для государственной регистрации политической партии;

г) федеральным уполномоченным органом установлено, что содержащаяся в представленных для государственной регистрации политической партии документах информация не соответствует требованиям настоящего Федерального закона;

д) нарушены установленные настоящим Федеральным законом сроки представления документов, необходимых для государственной регистрации политической партии;

е) не устранены основания, вызвавшие приостановление государственной регистрации политической партии.

Политическая партия вправе:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных настоящим Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

и) защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

к) устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

л) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

Политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения обязаны:

а) соблюдать в своей деятельности Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также устав политической партии;

б) допускать представителей уполномоченных органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями;

в) извещать заблаговременно избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении

мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия.

Политическая партия один раз в три года представляет в федеральный уполномоченный орган информацию о продолжении своей деятельности с указанием численности членов политической партии и места нахождения своего постоянно действующего руководящего органа, а также информацию о региональных отделениях политической партии с указанием численности членов политической партии в этих отделениях и мест нахождения постоянно действующих руководящих органов региональных отделений.

Региональное отделение политической партии один раз в три года представляет в территориальный орган информацию о продолжении своей деятельности с указанием численности членов политической партии в региональном отделении и места нахождения своего постоянно действующего руководящего органа, а также информацию о структурных подразделениях политической партии в соответствующем субъекте Российской Федерации, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии правом принимать участие в выборах и (или) референдумах. Иное структурное подразделение политической партии с правами юридического лица (далее - зарегистрированное структурное подразделение) один раз в три года представляет в территориальный орган информацию о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения своего постоянно действующего руководящего органа.

Органы государственной власти и местного самоуправления оказывают поддержку на равных условиях политическим партиям, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям посредством:

- обеспечения равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации;

- создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям;

- обеспечения равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях;

- осуществления финансирования политических партий в установленном законом порядке.

Контроль за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства Российской Федерации, а также за соответствием деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий, осуществляют уполномоченные органы. Указанные органы вправе:

- а) не чаще одного раза в три года знакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений, число членов политической партии и число членов каждого регионального отделения политической партии;

- б) направлять своих представителей для участия в проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями открытых мероприятиях (в том числе в съездах, конференциях или общих собраниях) по принятию устава и программы политической партии, внесению в них изменений и дополнений, выборам руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, выдвижению кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, реорганизации и ликвидации политической партии и ее региональных отделений;

- в) выносить политической партии, ее региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению письменное предупреждение (с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения) в случае осуществления ими деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии. Указанное предупреждение может быть обжаловано политической партией, ее региональным отделением или иным зарегистрированным структурным подразделением в суд. В случае вынесения предупреждения региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению политической партии территориальный орган обязан незамедлительно сообщить об этом в федеральный уполномоченный орган и в руководящий орган политической партии;

- г) вносить в суд заявление о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного зарегистрированного структурного подразделения.

Политическая партия ликвидируется по решению ее высшего руководящего органа (съезда) или по решению Верховного Суда Российской Федерации. Политическая партия может быть также ликвидирована в порядке и по основаниям, предусмотренным ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности".

Религиозные объединения действуют в соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и религиозных объединениях" <147>. Их статус основывается на конституционном принципе, согласно которому Российская Федерация - светское государство, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

<147> СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Так же как и общественные объединения, религиозные объединения создаются как со статусом юридического лица, так и без такового. Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях запрещается.

Запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону.

В соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства последнее:

- не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;
- не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;
- не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит закону;
- обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании.

Религиозное объединение:

- создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой;
- выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям;
- не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;
- не участвует в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Религиозные организации делятся по территориальному признаку на местные и централизованные. Создается местная религиозная организация при соблюдении следующих условий: 1) наличие учредителей - граждан РФ не менее десяти человек, объединенных в религиозную группу; 2) подтверждение существования религиозной группы на данной территории в течение 15 лет. Централизованные религиозные организации образуются при наличии не менее трех местных религиозных организаций одного вероисповедания. Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией.

Государственная регистрация указанных организаций осуществляется в соответствии с ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" с учетом специального порядка государственной регистрации религиозных организаций. Решение о государственной регистрации религиозной организации принимается федеральным органом исполнительной власти в области юстиции (Министерством юстиции РФ или его территориальным органом). Процедура государственной регистрации религиозных организаций сопровождается проведением государственной религиоведческой экспертизы, которая организуется Министерством юстиции РФ.

Внесение в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации религиозных организаций, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется налоговой службой на основании принимаемого Минюстом РФ или его территориальным органом решения.

Ликвидация религиозных организаций осуществляется по основаниям: 1) по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации - добровольная ликвидация; 2) по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений федерального законодательства либо в случае систематического осуществления деятельности, противоречащей уставным целям - принудительная ликвидация. Кроме того, по решению суда религиозная организация может быть ликвидирована: за нарушение общественной безопасности и общественного порядка; за действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности; за принуждение к разрушению семьи; за посягательство на личность, права и свободы граждан; за нанесение ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе связанного с использованием наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий при осуществлении религиозных обрядов и др. По указанным обстоятельствам заявителями вправе выступить органы прокуратуры, Минюст РФ и его территориальные органы, а также органы местного самоуправления.

Надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о свободе совести, вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации. Минюст РФ и его территориальные органы осуществляют контроль за соблюдением религиозной организацией устава. Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях влечет за собой уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" <148> под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

<148> СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3340.

Благотворительная деятельность осуществляется в целях социальной поддержки и защиты граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы, подготовки населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев, оказания помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам, содействия укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов, содействия укреплению престижа и роли семьи в обществе, содействия защите материнства, детства и отцовства, содействия деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовного развития личности, содействия деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, содействия деятельности в сфере физической культуры и массового спорта, охраны окружающей среды и защиты животных, охраны и должного содержания зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронения, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, содействия добровольческой деятельности, участия в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, содействия развитию научно-технического, художественного творчества детей и молодежи, содействия патриотическому, духовно-нравственному воспитанию детей и молодежи и т.д.

Благотворительной организацией является неправительственная (негосударственная и

немуниципальная) некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных настоящим Федеральным законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. При превышении доходов благотворительной организации над ее расходами сумма превышения не подлежит распределению между ее учредителями (членами), а направляется на реализацию целей, ради которых эта благотворительная организация создана.

Законом гарантируется и обеспечивается защита предусмотренных законодательством Российской Федерации прав и законных интересов граждан и юридических лиц - участников благотворительной деятельности. Должностные лица, препятствующие реализации прав граждан и юридических лиц на осуществление благотворительной деятельности, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" <149> устанавливает еще один административно-правовой статус коллективного субъекта административного права. **Под средством массовой информации** в указанном Законе понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

<149> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300.

Редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после его регистрации. Не требуется регистрация: средств массовой информации, учреждаемых органами законодательной, исполнительной и судебной власти исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов; периодических печатных изданий тиражом менее одной тысячи экземпляров; радио- и телепрограмм, распространяемых по кабельным сетям, ограниченном помещении и территории одного государственного учреждения, учебного заведения или промышленного предприятия либо имеющих не более десяти абонентов; аудио- и видеопрограмм, распространяемых в записи тиражом не более десяти экземпляров.

Редакция может быть юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме. Если редакция зарегистрированного средства массовой информации организуется в качестве предприятия, то она подлежит также регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц и помимо производства и выпуска средства массовой информации вправе осуществлять в установленном порядке иную не запрещенную законом деятельность.

Редакцией руководит главный редактор, который осуществляет свои полномочия на основе закона, устава редакции, договора между учредителем и редакцией (главным редактором). Главный редактор представляет редакцию в отношениях с учредителем, издателем, распространителем, гражданами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, государственными органами, а также в суде.

В отношении данного субъекта и других субъектов, связанных с массовым распространением информации через СМИ (журналистов, издателей, распространителей) установлены специальные правила, направленные, с одной стороны, на обеспечение независимости СМИ, а с другой - на соблюдение ими общественно значимых норм и правил.

Административно-правовой статус общественных объединений реализуется ими во взаимоотношениях с государственными и муниципальными органами, которые в соответствии с требованиями Конституции РФ обеспечивают соблюдение прав и законных интересов общественных объединений всеми имеющимися в их распоряжении силами и средствами.

В отношении политических общественных объединений политических партий и политических общественных движений, участвующих в формировании государственной власти, государство обеспечивает полную "прозрачность", т.е. гласность и открытость их деятельности для общества и государства, чтобы граждане знали, ради каких целей создаются соответствующие политические партии и движения, кем они финансируются и на что тратят свои средства. С другой стороны, государство обеспечивает политическое взаимодействие политических партий и общественно-политических движений с органами государственной власти. Неполитическим общественным организациям (молодежным, детским, ветеранским и т.д.) государство предоставляет различные налоговые и иные льготы и преимущества, а также в плановом организованном порядке оказывает всяческую материальную помощь и финансовую поддержку. Органы же общественной самодеятельности и различные клубы по интересам (цветоводов, филателистов, экологов и т.д.) действуют независимо от государства, решая свои задачи совершенно самостоятельно.

Административно-правовыми отношениями опосредуется процесс государственной регистрации уставов общественных объединений. Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах

юстиции, но в этом случае оно не приобретает прав юридического лица. Это общее положение закона имеет ряд исключений: политические общественные объединения подлежат государственной регистрации в обязательном порядке, а уставы и другие учредительные документы профессиональных союзов подлежат не государственной регистрации, а только учету в органах Министерства юстиции, поскольку по закону профсоюзы независимы в своей деятельности от органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления, им не подчинены и не подконтрольны.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", но с определенными особенностями.

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) общественного объединения принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации общественных объединений (далее - федеральный орган государственной регистрации), или его территориальным органом. Внесение в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации общественных объединений, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется уполномоченным в соответствии со статьей 2 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" федеральным органом исполнительной власти на основании принимаемого федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом решения о соответствующей государственной регистрации. Решение о государственной регистрации международного или общероссийского общественного объединения принимается федеральным органом государственной регистрации.

Решение о государственной регистрации межрегионального общественного объединения принимается территориальным органом федерального органа государственной регистрации по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Решение о государственной регистрации регионального или местного общественного объединения принимается территориальным органом федерального органа государственной регистрации в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Для государственной регистрации общественного объединения в федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган подаются следующие документы:

- 1) заявление, подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;
- 2) устав общественного объединения в трех экземплярах;
- 3) выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа;
- 4) сведения об учредителях;
- 5) документ об уплате государственной пошлины;
- 6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;
- 7) протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;
- 8) при использовании в наименовании общественного объединения имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования - документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается и вообще возможен лишь при наличии конкретных строго определенных оснований: если представленный устав общественного объединения противоречит действующему законодательству; если не представлен полный перечень надлежаще оформленных учредительских документов; если ранее на данной территории зарегистрировано общественное объединение с тем же названием; если в представленных учредительских документах содержится недостоверная информация; если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд. Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, осуществляют контроль за соответствием их деятельности уставным целям. При этом государственные органы наделены необходимыми полномочиями для воспрепятствования деятельности, выходящей за пределы уставных целей общественных объединений, а также

деятельности, осуществляемой без надлежащего разрешения либо запрещенной законом.

По результатам контроля за деятельностью общественных объединений органы юстиции в установленных законом случаях вправе вынести руководящим органам общественных объединений письменное предупреждение, основанием для вынесения которого является нарушение действующего законодательства или совершение общественными объединениями действий, противоречащих их уставным целям.

Орган юстиции, регистрирующий общественное объединение, вправе подать заявление в суд о приостановлении его деятельности после двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в судебном порядке.

Инициатором приостановления деятельности общественных объединений могут выступать и органы прокуратуры. В соответствии со ст. ст. 42 и 44 Закона РФ "Об общественных объединениях" Генеральный прокурор РФ и прокуроры субъектов РФ могут обращаться в суд с заявлением не только о приостановлении, но и о ликвидации общественного объединения и запрете на его деятельность в случаях нарушения им законодательства.

Государственный контроль и надзор за соблюдением общественными объединениями существующих правил, норм и стандартов осуществляют также многочисленные и разнообразные органы экологического, пожарного, эпидемиологического и т.д. государственного надзора и контроля <150>.

<150> См.: Конин Н.М. Российское административное право. Саратов, 2001. С. 123 - 127.

Ликвидируется общественное объединение по решению съезда или общего собрания либо по решению суда в случаях, предусмотренных законом. Основаниями ликвидации общественного объединения (запрета его деятельности) по решению суда являются: нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина; неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции и законодательства РФ; систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям. Имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на уставные цели или цели, определяемые решением съезда, общего собрания о ликвидации общественного объединения. Если общественное объединение было ликвидировано из-за осуществления им экстремистской деятельности, то оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество обращается в собственность Российской Федерации.

Раздел III. ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 13. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

13.1. Понятие и виды форм государственного управления

Содержательное наполнение процесса управления раскрывается через понятие "функции управления" и "методы управления", но любое содержание должно иметь определенную **форму**, т.е. свое внешнее выражение. Соответственно, под формой управленческой деятельности следует понимать тот или иной способ внешнего выражения ее содержания.

В понятие формы государственного управления необходимо включить такие содержательные элементы как:

- 1) внешне оформленная деятельность (поведение, функции) властного субъекта;
- 2) деятельность властного субъекта, осуществляемая в рамках предоставленной ему компетенции;
- 3) способ выражения управленческой деятельности.

Из этого можно сделать вывод, что основой всякой формы государственного управления является деятельность (действие или бездействие) субъектов государственного управления. Эта деятельность может проявляться как в форме словесных действий (письменных и устных), так и в форме конклюдентных действий.

Правовая форма государственного управления - это юридически оформленное действие органа исполнительной власти, осуществленное в рамках компетенции и влекущее юридические последствия. Это, во-первых, установление норм права, во-вторых, применение норм права. Одной из наиболее значимых правовых форм управленческой деятельности является принятие актов государственного управления.

13.2. Акты государственного управления

Акт государственного управления - это юридическая форма управленческого решения,

посредством которой реализуются задачи и функции государственного управления.

Требование об издании акта государственного управления в соответствии с задачами и функциями государственного управления, в целом с интересами государства означает, что акт не только формально не может противоречить закону, но и фактически не должен нарушать интересы государства, а также права и законные интересы граждан.

Акт государственного управления издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством, либо административно-правовыми нормами.

Конкретные требования об издании акта государственного управления полномочным органом в пределах его компетенции означают, что акт государственного управления может быть издан лишь по вопросу, который относится к ведению данного органа, иными словами, необходимо соблюдать компетенцию по предмету регулирования. Говоря о соблюдении компетенции по предмету регулирования, надо иметь в виду не только недопустимость вторжения в сферу деятельности вышестоящих органов, но и недопустимость вторжения в сферу деятельности нижестоящих органов, в том числе в деятельность органов местного самоуправления и общественных объединений.

Акт государственного управления не должен нарушать территориальных пределов деятельности органа. Действие акта государственного управления должно распространяться только на территорию, подведомственную данному району. Например, региональный орган исполнительной власти принимает решение по вопросу борьбы с эпизоотией и не может распространять его действие на территорию, не входящую в этот район.

Акт государственного управления - юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение природа государственно-управленческой деятельности.

Это его свойство обусловлено социальной природой права и государственного управления и в конечном счете имеет своим основанием сознательно-волевой характер общественной жизни, где ничего не делается без сознательного намерения, без желаемой цели. С помощью таких актов воля органов государственного управления, которая, как и всякая воля, в основе своей является лишь внутренним психическим процессом, может обеспечить возникновение юридического эффекта в виде установления изменения или отмены правовых норм или возникновения, изменения, прекращения конкретных правоотношений в сфере государственного управления.

Акт государственного управления выражает волю соответствующего органа управления. В актах государственного управления может выражаться как индивидуальная воля одного должностного лица, так и общая воля группы должностных лиц, где соединяются воли каждого из членов коллегиального органа. В актах, издаваемых по согласованию с другими государственными органами или органами местного самоуправления, естественно, выражается и воля этих органов. Но во всех случаях воля, выраженная в актах государственного управления, является государственной.

Акт государственного управления содержит в себе юридически властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата, он императивен.

Однако характер властного предписания имеют не все действия органов государственного управления, в результате которых возникают, изменяются или прекращаются конкретные административно-правовые отношения. Например, при осуществлении действий разрешительного характера (выдача специального разрешения, лицензии, свидетельства, допуска и т.д.) издаются акты, которые не являются властными. Властный характер присущ лишь тем правовым актам органов государственного управления, которые издаются ими в одностороннем порядке и содержат обязательные к исполнению предписания.

Обязательность предписания актов государственного управления для органов, их издающих, проявляется и в обязанности этих органов самим соблюдать указанные предписания. Ни один государственный орган не может пренебречь содержащимися в его акте предписаниями и не учитывать их при издании новых предписаний.

Акт государственного управления определяет правила должного поведения в сфере государственного управления.

Акт государственного управления может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа.

Акт государственного управления подзаконен, т.е. он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения.

Являясь подзаконным актом, акт государственного управления должен отвечать необходимым требованиям. С учетом принципа законности:

- акт государственного управления прежде всего должен соответствовать нормам Конституции РФ,

федерального законодательства, актам государственных органов более высокого иерархического уровня;

- акт государственного управления должен быть принят с учетом существующего в нашей стране разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

- акт государственного управления должен быть юридически обоснован, т.е. содержать четкие целевые установки, порядок исполнения решения, предусматривать возможные последствия введения акта.

Акт государственного управления, как правило, издается в форме письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненным ему работником аппарата управления). Надо иметь в виду, что термин "акт" в теории понимается в двух значениях: как документ и как разновидность действия (наряду с поступком) <151>.

<151> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 237.

Акт государственного управления с учетом ранее изложенных качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта его обсуждения, экспертизы, утверждения и пр. Он обеспечен силой государственного принуждения, несоблюдение установленных актом государственного управления предписаний влечет возникновение негативных правовых последствий для нарушителя.

Анализ характерных признаков актов государственного управления позволяет сформулировать следующее определение. **Акты государственного управления - это подзаконные волевые односторонние решения субъектов государственной власти в процессе осуществления исполнительно-управленческой деятельности, изданные с соблюдением установленной процедуры и порождающие юридические последствия.**

В силу направленности и особенностей управленческой деятельности, исключительного многообразия решаемых задач, повседневного характера, чрезвычайно широкого круга органов, осуществляющих эту деятельность, общие свойства и признаки правовых актов в различных видах актов государственного управления проявляются неодинаково. Те же причины обуславливают наличие у одних актов государственного управления таких свойств и признаков, которых нет у других актов государственного управления (временный характер ряда актов, когда точно определяется срок его действия, "смешанный" характер многих актов ряда государственных органов с точки зрения их юридических свойств, особый порядок вступления в силу и т.п.). Кроме того, многие акты управления в силу единства общих задач и принципов государственной деятельности обладают наряду с другими свойствами и признаками и такими, которые присущи также иным правовым актам, в частности законам, судебным актам, но не присущи многим другим актам государственного управления (например, коллегияльный характер их принятия).

В механизме административно-правового регулирования акты государственного управления выполняют многоплановые функции. С их помощью разрешается множество самых различных по своей сложности и содержанию задач, возникающих в ходе исполнительно-распорядительной деятельности. В этих условиях большое теоретическое и практическое значение имеет классификация актов государственного управления по видам и группам в зависимости от их свойств и признаков. Классификация является непременным условием совершенствования форм и методов государственного управления. Она позволяет лучше уяснить юридическую природу актов, более четко определить особенности и назначение каждого вида этих актов, их роль в решении различных задач государственного управления.

13.3. Виды актов государственного управления

В силу многообразия актов государственного управления они классифицируются по многим основаниям: по юридическому содержанию, по органам, их принявшим, по форме, по функциям и т.п.

Выбор способа и критериев классификации актов государственного управления зависит от того, какая цель преследуется при той или иной работе с актами (их исследования, подготовки их проектов, систематизации и т.д.). Но почти во всех случаях, независимо от использования других критериев, они подразделяются по юридическим свойствам и по органам, их издавшим. Данные основания классификации актов государственного управления, как и юридических актов вообще, являются важнейшими, их использование дает наибольший теоретический и практический результат. Без этого по существу невозможны ни изучение актов, ни практическая работа с ними.

Классификация актов по юридическим свойствам дает возможность исследовать связь актов с

нормами права, место актов в механизме правового регулирования.

Определение юридических свойств актов государственного управления имеет многоплановое прикладное значение. С ним связаны: решение в ряде случаев вопроса об опубликовании и введении актов в действие; организация необходимого учета нормативных актов государственного управления и работа по их систематизации.

Классификация актов государственного управления по юридическим свойствам позволяет также проследить взаимосвязь свойств акта с организационной формой деятельности органа и выбором формы акта, а также зависимость ее от порядка его принятия и юридических свойств.

По юридическим свойствам следует различать:

1. Нормативные акты. Они устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы, т.е. содержат общие правила, не имеющие конкретного адресата, не обращенные к конкретным лицам, рассчитанные на многократное применение в случаях, предусмотренных их гипотезами.

Нормативные акты - важнейший вид правовых актов, издаваемых субъектами государственной власти в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности.

Важнейшее свойство нормативного акта - его **правотворческое** назначение. В этом - юридическая функция данного вида актов, свидетельствующая о его месте в механизме правового регулирования. Указанное свойство имеет общий характер применительно ко всем проявлениям служебной роли акта по отношению к норме права (за исключением случаев, когда акт служит средством реализации нормы).

Нормативные акты государственного управления играют существенную роль в механизме правового регулирования; посредством этих актов устанавливается большая часть действующих правовых норм.

С помощью нормативных актов государственного управления регулируются отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности: например, отношения в промышленном, строительном, транспортном комплексах, в социально-культурной сфере, в сфере обеспечения национальной безопасности и т.д. Без них невозможно осуществление ни одной из функций государственного управления, равно как невозможно функционирование органов государственного управления и всего государственного аппарата в целом.

2. Индивидуальные акты - это решения субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам. Будучи в своей основе правоприменительными актами, они порождают, изменяют, прекращают правоотношения. По юридическим последствиям индивидуальные акты могут быть обязывающими, запрещающими, уполномочивающими, содержащими отказы.

Четкое определение свойств и признаков нормативных и индивидуальных актов позволяет правильно оценить роль и значение того и другого вида актов в механизме правового регулирования. А это, в свою очередь, одна из необходимых предпосылок оптимального подхода к решению в каждом конкретном случае вопроса о сочетании в одном акте государственного управления нормативных и индивидуальных предписаний.

Для более наглядного представления об отличии нормативных актов управления от индивидуальных необходимо обратиться к тексту Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" <152>, п. 12 которого предусматривает, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

<152> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. N 3.

3. Общие акты содержат либо кратковременные предписания (о переносе выходного дня, об очередном призыве на военную службу и т.п.), либо содержат общие требования (повысить требовательность, усилить внимание к определенным категориям дел, экономить ресурсы, больше внимания уделять многодетным семьям и т.д.).

4. В специальных актах одновременно содержатся нормы права и правоприменительные решения, либо еще и общие требования.

Изучение актов государственного управления, а также вся практическая деятельность по их подготовке, изданию и дальнейшая работа с ними предполагают подразделение этих актов в зависимости от органов, издающих их. От того, каким органом издан тот или иной акт государственного управления, зависит характер разрешаемых в нем вопросов, их значение в выполнении конкретных задач, юридическая сила акта, порядок издания, порядок приостановления и отмены, а часто и действие их в пространстве, по кругу лиц, форме и т.д.

По органам, принявшим акты, их можно поделить на две группы:

1. Акты органов исполнительной власти и их должностных лиц (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ). Кроме того, определенными полномочиями протворческого характера обладает Банк России.

2. Акты субъектов власти, которые не находятся в системе исполнительной власти (постановления судей по делам административных правонарушений, приказы председателей судов, прокуроров, председателей представительных органов, имеющих внутриаппаратное значение).

По форме различают акты письменные, устные, конклюдентные.

По функциям можно различать акты плановые, по финансовым вопросам, методического характера, по кадровым вопросам, по учету, снабжению и иным общим функциям управления. Довольно часто управленческие решения связаны сразу с несколькими управленческими функциями, они полифункциональны.

По степени сложности управленческие решения могут быть простыми (рутинными), сложными и уникальными (например, о строительстве атомной электростанции).

В зависимости от порядка принятия различаются акты коллегиальные и единоличные.

По наименованию актов различают указы, постановления, распоряжения, приказы, инструкции, правила, положения и др.

Постановление - документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятый в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, нормативным по своему правовому содержанию.

Распоряжение - распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжение подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель.

Приказ - распорядительный документ 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.

Инструкция - документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности 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 процедуру тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

Кроме приказов и инструкций руководители органов исполнительной власти часто направляют нижестоящим органам разного рода приказания, записки, распоряжения, письма и т.п. Такое многообразие форм актов затрудняет их систематизацию.

Правила - документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной деятельности.

Положение - документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами и т.д.

Определяя общую тенденцию формирования новой системы нормативно-правовых актов, устанавливающих правовое положение федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих, замещающих в них должности государственной службы, можно сделать вывод о том, что эта система складывается из следующих актов: 1) типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти; 2) типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти; 3) регламенты федерального органа исполнительной власти (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства; 4) административные регламенты исполнения государственных функций; 5) административные регламенты предоставления государственных услуг; 6) должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти <153>.

<153> См.: Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 350.

13.4. Порядок подготовки, принятия и опубликования актов государственного управления

Немаловажное значение при рассмотрении вопросов об актах государственного управления имеет изучение порядка подготовки, издания и действия актов государственного управления (процесса создания, и обретения юридической силы актом государственного управления).

Следует учитывать то обстоятельство, что требование к подготовке актов государственного управления разрозненное и неоднозначное. Так, применительно к актам Президента РФ такие

требования установлены Указом Президента РФ от 2 мая 1996 г. N 638 "О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации" <154>. Проекты правовых актов Правительства РФ вносятся и рассматриваются в соответствии с нормами Регламента Правительства РФ. Подготовка и принятие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" <155>. При этом можно выделить характерные для всех производств по изданию (или принятию) актов государственного управления элементы:

<154> СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2257.

<155> СЗ РФ. 1997. N 33. Ст. 3895.

1. Наличие нормативно установленной процедуры издания или принятия актов государственного управления.

2. Виды административных актов, которые вправе издавать те или иные органы исполнительной власти, а также должностные лица.

3. Подготовка проекта акта государственного 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. Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, 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.

4. Определение структуры и формы акта государственного управления, которая должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования, и его обсуждение. Чтобы получить важнейшие данные для принятия решения в ряде случаев необходим запрос мнения организаций, специалистов-экспертов, общественных объединений, граждан.

Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть - преамбула. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые имеют буквенную или цифровую нумерацию. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки <156>.

<156> См.: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 250.

Требование соблюдения формы означает издание акта в предусмотренной законом форме. Цель состоит в том, чтобы найти оптимальный вариант структуры, который наилучшим образом способствует уяснению акта, а также соответствует требованиям кодификации и систематизации. Подписанный (утвержденный) нормативный акт должен иметь реквизиты:

- а) наименование органа, издавшего его;
- б) наименование вида акта и его название;
- в) дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- г) наименование должности и фамилии лица подписавшего акт.

В понятие формы акта включается и ряд других моментов, например, к форме нормативного акта можно отнести полноту нормативного регулирования определенного вопроса, конкретность признаков нормативных предписаний, логическую последовательность изложения, отсутствие противоречий, максимальную краткость изложения материала, ясность, простоту и доступность языка акта и т.д.

Соблюдение формы акта имеет большое значение для обеспечения законности при его издании. Практика показывает, что именно в актах, изданных с нарушением требования о соблюдении формы акта, чаще всего встречаются другие нарушения законности.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами

государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы СМИ по данному вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

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 экономики и финансов и нормативных актов органов исполнительной власти, а также проекты иных органов управления, имеющих общее юридическое значение, должны быть согласованы с юридической службой соответствующего органа управления).

6. Подготовка предложений об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их части в связи с изданием нового административного акта. Нормативные правовые акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими федеральными органами исполнительной власти.

7. Издание (подписание, утверждение) акта государственного управления. Издание актов управления - это стадия, на которой подготовленный проект приобретает юридическую силу, становится официальным документом. В коллегиальных органах управления моментом издания (принятия) акта является голосование по предложенному проекту и принятие членами данного коллегиального органа решением большинства голосов, в единоначальных органах моментом принятия акта является момент его подписания (утверждения) руководителем соответствующего органа 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. Процедура ознакомления с принятым актом управления сложилась на практике давно и, как правило, проявляется в следующих формах: устное ознакомление, "ознакомление под расписку"; направление по почте соответствующим ведомствам и должностным лицам, опубликование в периодическом издании; комментирование в средствах массовой информации, по радио и по телевидению, издание специальных сборников как на уровне исполнительной власти, так и в субъектах РФ, а также муниципальных образований.

9. Направление принятого (утвержденного) акта государственного управления в Министерство юстиции РФ для его государственной регистрации (если в силу действия специальных нормативных актов это является обязательным).

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя: юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации, принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта, присвоение регистрационного номера, занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

10. Официальное опубликование акта государственного управления и вступление его в силу имеет особо важное значение. Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, и акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Любой акт управления (акты федеральных органов исполнительной власти, постановления глав администраций субъектов РФ и других органов управления и должностных лиц) вступают в силу с момента его издания (принятия, утверждения, подписания), если в самом акте не оговорено иное, т.е. не указан срок введения в действие. В последнем случае он вступает в действие с того срока, который указан в акте.

Акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" и Собрании законодательства Российской Федерации. Кроме того, указанные акты 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.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих

сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, в "Российской газете" в течение 10 дней после их регистрации, а также в бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственной регистрации, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу. В установлении временных границ действия актов государственного управления практика выработала общий принцип каждый акт управления должен действовать в течение определенного времени и этот временной отрезок, исходя из содержания акта должен быть по возможности каким-то образом обозначен.

В соответствии с этим принципом и выработаны границы действия во времени нормативных правовых актов органов исполнительной власти:

- период до замены одних нормативных актов другими (статусные положения об органах, структурных подразделениях, должностях и др.;
- время исполнения содержащихся в них предписаний;
- срок, точно установленный законодательством или указанный в самом акте;
- определенные обстоятельства (до прекращения стихийных бедствий или других каких-то чрезвычайных обстоятельств и ликвидации их последствий и т.д.).

На продолжительность действий правовых актов управления не влияют реорганизация или ликвидация соответствующих органов государственного управления, смена лиц, подписавших эти акты, а в некоторых случаях даже изменение политического режима и системы государственной исполнительной власти в стране.

Оговорки о вступлении акта государственного управления в силу, как правило, делаются следующим образом. Во-первых, указывается точно срок (месяц, число, год), с которого акты управления вступают в силу. Во-вторых, указывается определенный промежуток времени, по истечении которого акт вступает в силу. В-третьих, возможно указание на время вступления в силу того или иного акта в связи с определенными событиями или действиями.

С действием актов государственного управления во времени связан вопрос об их обратной силе. Как правило, акты государственного управления обратной силы не имеют. Это, однако, не означает, что их действие не может быть распространено на отношения, которые возникли ранее и вообще не были урегулированы правом.

Вопрос об обратной силе актов государственного управления, смягчающих административную или дисциплинарную ответственность, решается по аналогии с обратной силой уголовно-правовых актов. Если же акт государственного управления вновь устанавливает или усиливает ответственность, то он применяется лишь к тем отношениям, которые возникли после вступления этого акта в силу.

Определение точных временных пределов действия акта государственного управления дает возможность обеспечивать гарантии прав и интересов граждан, укрепляет авторитет органов исполнительной власти среди населения, создает прочную юридическую базу для действия всей системы актов государственного управления.

Акты государственного управления прекращают свое действие по различным основаниям.

Во-первых, в силу исполнения содержащегося в нем требования совершить определенное действие, если содержание акта сводилось только к этому требованию (например, уплата штрафа). Однако исполнение акта не во всех случаях прекращает его действие. Не прекращает, например, своего действия после образования органа исполнительной власти акт государственного управления, в соответствии с которым этот орган образован.

Во-вторых, в силу юридического события. Например, смерть гражданина аннулирует действие таких актов, как решение о назначении ему пенсии.

В-третьих, акт, указанный на определенный срок, по истечении этого срока теряет силу (например, приказ о зачислении на должность на определенный срок и т.п.).

В-четвертых, действие акта прекращается, если новым актом того же или вышестоящего органа аннулируется или поглощается его содержание. Так, при издании приказа о переводе служащего на

новую должность прекращается действие акта о назначении этого служащего на прежнюю должность, хотя в новом акте об этом и не говорится.

В-пятых, действие акта прекращается в силу отмены его органом, издавшим этот акт, или полномочным на то вышестоящим органом.

Юридическое значение соблюдения требований, предъявляемых к актам государственного управления, имеет большое значение. Их несоблюдение может послужить основанием для **приостановления** действия или **отмены** таких актов.

В качестве оснований для отмены актов государственного управления могут выступать:

- 1) несоблюдение установленных требований к правовому содержанию акта управления;
- 2) несоблюдение порядка их издания и вступления в силу;
- 3) нецелесообразность принятия правового акта государственного управления.

В этом случае решение об отмене принимается непосредственно издавшим органом или должностным лицом, а также вышестоящей инстанцией, наделенной соответствующими полномочиями. В частности, Президент РФ вправе отменить постановление Правительства РФ, а последнее - нормативные акты подведомственных ему федеральных министерств;

4) признание акта Конституционным Судом РФ, конституционным или уставным судом субъекта РФ полностью или в части не соответствующим Конституции РФ, конституции или уставу субъекта РФ.

В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, до разрешения в установленном порядке вопроса об отмене или признании неконституционным, недействующим оспариваемого нормативного административно-правового акта допускается временное приостановление его действия. Например, Президент РФ вправе до разрешения вопроса по существу приостанавливать действие нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ, противоречащих Конституции РФ и Федеральным законам.

13.5. Индивидуальные акты государственного управления

Индивидуальные акты государственного управления в отличие от нормативных носят четко выраженный правоисполнительный характер. Они выступают в качестве юридических фактов, порождающих, изменяющих или прекращающих конкретные административные правоотношения.

Индивидуальный акт государственного управления выступает как посредствующее звено между нормой права и ее осуществлением применительно к правам и обязанностям лиц и организаций, как своеобразный рычаг, с помощью которого регулирующее воздействие правовых норм переводится из области общей регламентации в сферу конкретных связей и отношений.

Отличительной особенностью данного вида актов государственного управления является их индивидуальный характер - свойство, давшее название виду. Их проявления, признаки индивидуальных актов по-разному определяются в литературе. В различных сочетаниях называются конкретность предписаний <157>, адресованных персонально определенным субъектам <158>, регулирование конкретных отношений <159>, однократность реализации (применения, исполнения) <160> и др.

<157> См.: Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 96.

<158> См.: Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 350.

<159> См.: Административное право России: Учебник. М.: Юнита-Дана, 2008. С. 314.

<160> См.: Захаров Г.В. Индивидуальные юридические акты. М.: Статут, 2000. С. 113.

Все названные признаки отражают индивидуальный характер рассматриваемых актов, но последний из них нуждается в уточнении.

Однократность реализации предписаний как один из общих признаков этих актов можно понимать лишь в том смысле, что такие предписания имеют разовый характер. Каждый индивидуальный акт государственного управления один раз разрешает конкретное управленческое дело (вопрос).

Действие же акта во времени, как известно, бывает различным. Многие индивидуальные акты вызывают возникновение таких правоотношений, которые прекращаются с однократным действием по исполнению содержащихся в них предписаний, например, приказ руководителя, содержащий кратковременное поручение подчиненному, государственному служащему, постановление о применении штрафа. С выполнением соответствующими сторонами возникших на основе таких актов правоотношений своих обязанностей (выполнение поручения, уплата штрафа) действие этих и подобных им актов прекращается. Но это далеко не всегда так кратковременно, как в приведенных примерах.

Любой приказ о назначении того или иного лица на какую либо должность в государственном аппарате действует в течение всего времени, пока не будет отменен другим приказом или фактически не утратит силу (упразднение органа, ликвидация должности и т.д.). Еще дольше может протекать действие индивидуальных актов, наделяющих какие-либо субъекты правом пользоваться

определенными материальными или иными благами. Например, решение о назначении пенсии по старости исполняется каждый месяц, следовательно, многократно, и действовать может годами и даже десятилетиями по отношению к одному конкретному лицу. Такие акты будут действовать с обязательной силой для всего правового сообщества в течение всей жизни этого субъекта, некоторые могут пережить своего субъекта и распространить свое действие на его правопреемников. Верно и то, что связанность вынесенными актами распространяется не только на их адресатов, но и на тех, кто выносит соответствующее решение, а иногда и на их преемников.

Индивидуальный акт государственного управления в отличие от нормативного акта не содержит норм ни административного, ни других отраслей права. Посредством издания (принятия) такого акта обеспечивается реализация норм как административного, так и других отраслей права, например гражданского, земельного, жилищного, в индивидуально определенных правовых ситуациях и в отношении индивидуально определенных физических и (или) юридических лиц.

В этой связи представляется недостаточно обоснованной существующая в литературе по административному праву точка зрения о том, что индивидуальные акты государственного управления являются актами применения только норм административного права. Как показывает анализ административной правоприменительной практики, индивидуальные акты государственного управления издаются органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления в целях применения норм не только административного, но и других отраслей права. Например, решение руководителя налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности обеспечивает реализацию соответствующих норм финансового (налогового) права; распоряжение главы местной администрации о предоставлении в аренду гражданину земельного участка - соответствующих норм земельного права; решение компетентного органа исполнительной власти о передаче имущества в оперативное управление конкретного государственного учреждения - соответствующих норм гражданского права <161>.

<161> См.: Административное право России: Учебник. М.: Юнита-Дана, 2008. С. 313.

В индивидуальных актах государственного управления находит свое выражение многосторонняя оперативно распорядительная и правоохранительная деятельность государственных органов (а иногда и органов общественных организаций) в государственном управлении. Издание таких актов - одно из средств выполнения своих обязанностей и реализации прав государственными органами и должностными лицами, один из основных способов решения конкретных дел, возникающих в ходе осуществления задач и функций исполнительной власти.

С помощью этих актов формируется служебный аппарат, обеспечивается оперативное устранение недостатков в работе, осуществляется воздействие по нарушениям государственной и служебной дисциплины, возникающим при осуществлении управления спорам <162>.

<162> См.: Золотников М.Г. Правовые акты в сфере государственного управления // Актуальные проблемы российского права на современном этапе. Пенза, 2009. С. 143.

13.6. Административный договор

Административный договор как одна из административно-правовых форм осуществления государственного управления в науке административного права воспринимается неоднозначно. 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 <163>.

<163> См.: Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 372.

Часть специалистов не уделяет должного внимания проблематике договорных форм государственного управления, аргументированно полагая, что договор - это форма реализации гражданско-правовых отношений, которая не может быть формой реализации государственно-управленческих задач и функций. В ряде учебников и учебных пособий по административному праву вопрос об административном договоре как форме государственного управления не ставится вообще.

Другая часть ученых, напротив, склонна преувеличивать значение публично-правовых договоров в

практике государственного управления, наделяя статусом административного договора все соглашения, которые в полной степени отличаются от закрепленных гражданским законодательством типов договоров.

Обращаясь к общетеоретическому понятию договора, можно сказать, что правовой договор - это волевое соглашение двух и более субъектов права об установлении, применении или прекращении субъектных прав и обязанностей. Это правовой акт, заключение и вступление в юридическую силу которого влечет определенные правовые последствия для его участников.

Договор представляет собой акт многостороннего характера, выражающий согласование, интеграцию, взаимодействие воле договаривающих субъектов. Он является универсальным средством правового регулирования и применения как регулятор общественных отношений во всех отраслях права. Все договоры можно разделить на две большие группы: частноправовые (гражданские, трудовые) и публично-правовые (международные, федеральные, административные, финансовые).

Административный договор представляет собой вид сделки, в которой равноправие сторон в значительной степени связано с властными полномочиями одной или даже обеих договаривающихся сторон. В системе правовых связей он занимает промежуточную позицию между актом государственного управления, выражающим одностороннее властное волеизъявление государственного органа власти, и договора частноправового характера, основанным на равноправии сторон.

Так как заключение правового договора всегда предполагает определенное равноправное, сознательно-волевое согласование субъектами своего поведения, то специфической особенностью административных договоров является их координирующий (организующий) характер, предполагающий наличие горизонтальных связей между его участниками (администрация вуза - студент, воинское командование - военнослужащий - контрактник и т.п.).

В связи с этим можно предложить следующее определение. **Административный договор - основанное на административно-правовых нормах соглашение, юридически зафиксированное в виде многостороннего акта, содержащее в своей основе взаимное и согласное проявление воле сторон - формально равных субъектов права, один из которых является субъектом публичной власти, и имеющее своим предметом установление (изменение или прекращение) взаимных прав этих сторон, а также иных лиц в сфере управления.**

Это определение позволяет выделить характерные черты административного договора.

Во-первых, одной из сторон административного договора всегда выступает субъект публичной (государственной или муниципальной) власти. В этом случае муниципальный орган выступает как субъект, реализующий исполнительную власть и наделенный властными полномочиями.

Во-вторых, в административном договоре всегда присутствует публичный интерес, который состоит в необходимости реализации "некого общего блага", в достижении "общественно значимых результатов" <164>.

<164> Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2009. С. 350.

Достаточно часто в административном соглашении присутствуют и частные интересы негосударственных субъектов, вступающих в договор.

В-третьих, административные договоры по своему внутреннему содержанию и функциональной направленности имеют организационный характер, составными элементами которого являются регулирование, координация и контроль.

В-четвертых, административный договор подразумевает согласованность воле участников договора. Однако данное положение не носит характера абсолютного принципа, как это имеет место в частном праве. Зачастую заключение административных договоров не только право, но и обязанность соответствующих субъектов права. Заключение административных договоров связано не только с правами, но и с осуществлением органом публичной исполнительной власти своих обязанностей.

В-пятых, юридическая фиксация административного договора осуществляется, как правило, в письменной форме, хотя в отдельных случаях допускаются и устные соглашения.

В-шестых, орган государственного управления как обязательный участник административного соглашения правомочен контролировать его исполнение, знакомиться со всеми документами, проверять деятельность администрации и трудового коллектива предприятия (учреждения), вступившего в договорные отношения.

В-седьмых, взаимоотношения сторон в административном договоре регулируются исключительно нормами административного права. В таком договоре нет места гражданско-правовым принципам договорных отношений, как и гражданско-правовой ответственности сторон.

Классифицировать административные договоры можно следующим образом:

- контракты о службе в Вооруженных Силах Российской Федерации, органах внутренних дел и иных видах милитаризованной службы;

- соглашения органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, с осведомителями;
- договоры казачьих обществ с исполнительными органами государственной власти об охранной деятельности, учебных заведений с гражданами об оказании платных услуг;
- соглашения о передаче части своих полномочий;
- договоры об административных услугах;
- деликтные соглашения <165>.

 <165> Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2009. С. 353.

13.7. Неправовые формы государственного управления

Неправовые формы государственного управления - это внешние способы выражения данной деятельности, характеризующиеся отсутствием прямых правовых последствий и невозможностью их наступления для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Как правило, неправовые формы характерны для внутриорганизационной деятельности, носящей вспомогательный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности органа государственного управления.

Неправовые формы государственного управления выражаются в организационных и материально-технических действиях.

К организационным действиям можно отнести проведение инструктажей, оперативных совещаний, прием граждан, планирование работы государственных служащих, изучение и обобщение передового опыта, подготовку информационных писем, разработку методических рекомендаций, проведение внутриведомственного обследования и проверки пресс-конференций представителей администрации и др.

Организационные действия совершаются для обеспечения четкой работы соответствующих систем управления сверху донизу. Иначе говоря, они имеют внутриуправленческое или внутриаппаратное значение. Вместе с тем они могут использоваться и для определенного воздействия на общественные организации и граждан.

Организационные действия не фиксируются столь точно, как юридические формы управленческой деятельности. Их совершение не нуждается в издании специальных юридических актов, они не влекут непосредственных юридически значимых последствий (например, возникновение или прекращение административно-правовых отношений). Однако как предпосылки, так и результаты их совершения могут фиксироваться и юридически.

К материально-техническим действиям относятся, например, выдача государственным служащим имущества, организация в государственных органах документооборота, использование в их деятельности технических средств, автотранспорта, средств связи. Материально-технические действия призваны организационно и материально обеспечить эффективную систему управления, необходимое качество управленческого труда, организацию управленческих действий, применение специальной организационной техники.

Разнообразие форм управленческой деятельности предполагает необходимость выбора из них наиболее эффективных форм, т.е. таких, которые в наибольшей степени способны обеспечить наилучший результат в данное время, при данных условиях. Разумеется, это слишком общий подход к решению проблемы эффективности форм управленческой деятельности. При их оценке следует учитывать и другие, более сложные критерии: полноту достигнутого результата, скорость (быстроту) решения управленческой задачи, целесообразность. Не менее важное значение имеет и учет особенностей конкретных отношений в сфере государственного управления. В своей совокупности указанные критерии могут определить эффективность той или иной формы, а следовательно, и правильность ее выбора.

Проблема эффективности форм управленческой деятельности имеет и более конкретное выражение. Имеется в виду соотношение административного правотворчества и административного правоприменения, т.е. соотношение наиболее ярко выраженных правовых форм. В условиях развивающихся в стране рыночных отношений этот вопрос приобретает особый смысл, при этом имеющий универсальное значение. Он состоит в следующем: как, с помощью каких средств в условиях, когда приобрела подавляющее значение деятельность негосударственных организаций, должно преимущественно осуществляться регулирующее воздействие со стороны органов государственного управления.

В настоящий период - время господства либеральных форм экономического развития, и это подтверждается практикой, сокращается сфера использования такой формы управленческой деятельности, как издание индивидуальных актов. Однако сокращение удельного веса актов применения права нельзя понимать в качестве безусловного атрибута современной системы государственного

управления. Речь идет не об отказе от этой формы управленческой деятельности, а лишь об уменьшении числа конкретных вопросов индивидуального характера, касающихся, например, производственной деятельности предприятий государственной формы собственности и решаемых ранее (в период советской государственности) на уровне вышестоящих органов управления.

Происходящий сейчас процесс совершенствования механизма управляющего воздействия по отношению к государственным предприятиям и учреждениям и регулирующего к негосударственным организациям сопровождается изменением иерархической принадлежности распорядительных полномочий: к значительному уменьшению в первом случае и полному отсутствию - во втором. Ранее составлявшие прерогативу вышестоящих органов государственного управления, они смещаются на нижние уровни системы. При этом органы государственного отраслевого управления (федеральные и региональные) сохраняют необходимый объем властно-распорядительных полномочий (например, право на осуществление контроля за деятельностью унитарных предприятий). Без наличия подобного рода полномочий сам процесс государственного управления стал бы нереален.

Глава 14. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

14.1. Понятие и виды методов государственного управления

Одной из важнейших категорий, характеризующих государственное управление как объект анализа со стороны науки административного права, наряду с категорией формы государственного управления, является теоретическая категория метода государственного управления.

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственному управлению под ним понимается способ, прием, средство практической реализации задач и функций исполнительной власти в деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

В подобном виде метод позволяет получить необходимое представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции, с помощью использования каких средств. Данная категория имеет в силу этого прямое отношение к характеристике сущности процесса реализации исполнительной власти, являясь одним из ее непереносимых элементов. Она служит также целям придания управлению динамики.

Методы государственного управления органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти. Осуществление исполнительной власти (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Административно-правовые методы государственного управления находятся в единстве с формами государственного управления. Форма государственного управления обуславливает и выбор метода государственного управления, связанного задачами управления. Метод государственного управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный). В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

Также следует отметить, что метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления. Выбор конкретных методов государственного управления находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего - от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Таким образом, под методами государственного управления понимаются определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. Выбор конкретных методов государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также их компетенцией.

Административно-правовые методы государственного управления обладают следующими основными признаками:

- они используются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в целях решения задач государственного управления;
- они определены правом и закреплены в законодательных и иных нормативных актах,

определяющих статус субъектов государственного управления. Этим административно-правовые методы государственного управления отличаются от экономических, социально-психологических и других методов, используемых в других сферах управленческой деятельности;

- они выражаются в конкретных мерах воздействия субъектов государственного управления на сознание и поведение людей в целях укрепления законности и правопорядка в управляемой сфере.

Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществить эффективное, рациональное управление.

В сфере государственного управления действуют два универсальных метода - убеждение и принуждение. Эти методы являются универсальными способами воздействия на волю и поведение людей в любой сфере деятельности, в том числе и в государственном управлении. Это два взаимосвязанных, взаимодополняющих "полюса" единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка.

С помощью методов убеждения стимулируется должное поведение участников управленческих отношений. К этим методам относятся такие определенные административным правом приемы и способы государственного управления, как разъяснения, рекомендации, применение поощрений и др.

К методам принуждения относится привлечение лиц к административной ответственности, а также ряд иных мер административного принуждения. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности. При необходимости в обеспечении общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как административное принуждение.

Специальный подход к проблематике видовой классификации административно-правовых методов исходит прежде всего из содержания управляющего воздействия. Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным является выделение двух групп методов, а именно - административных и экономических.

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или средств внеэкономического или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни. Свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется властное обеспечение должного поведения управляемых объектов. Прямой их характер означает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), юридически обязательное для объекта управления, т.е. адресата. Налицо прямое предписание ("команда"), требование подчиниться установленному правопорядку, ибо управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных каналов практической реализации государственной власти.

Внеэкономический характер данных методов означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых (будь то гражданин или организация). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых ("соподчинение воле"). При этом используются в необходимой мере средства убеждения и принуждения. Допускается возможность юридического принуждения к должному поведению, что, однако, не дает оснований для отождествления прямого управляющего воздействия с принуждением.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений. Кто-то должен решать повседневно возникающие в этой сфере вопросы, для чего и необходимы соответствующие рычаги юридического властвования. И они находятся в руках субъектов государственно-управленческой деятельности, которые осуществляют администрирование, т.е. управление. На этой базе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов - административные.

Экономические методы обычно характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления. Главное при этом заключается в том, что с их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемых путем воздействия на их материальные интересы, т.е. опосредованно в отличие от способов прямого властного воздействия.

Объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием угрозы, страха наказания, директивных предписаний (команд) субъекта управления, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение,

предоставление имущественных льгот, налогов, пошлин, квот, тарифов и т.п.). Тем самым стимулируется экономическая (материальная) заинтересованность объекта в выполнении поставленных перед ним задач. Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение (это можно делать, а это нельзя и т.п.), а косвенно (опосредованно), т.е. через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Должное поведение последнего достигается перспективами материальных выгод, равно как и угрозой материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. Однако управляющее воздействие составляет содержание и таких рычагов, что сближает их по конечной цели с рычагами прямого (административного) характера, ибо и те и другие методы должны быть облечены в административно-правовую форму.

В теории административного права методы государственного управления классифицируются и по другим основаниям.

Так, по содержанию выделяются следующие методы:

- установление правил поведения общеобязательного характера;
- предписание о совершении, запрещении или разрешении определенных действий;
- государственная регистрация (лицензирование);
- установление стандартов;
- осуществление надзора и контроля;
- разрешение споров между участниками управленческих отношений;
- применение мер поощрения и административного принуждения;
- приостановление или отмена правовых актов подведомственных государственных органов и должностных лиц и др.

По юридическим свойствам административно-правовые методы государственного управления подразделяются на нормативные и индивидуальные. К нормативным относится издание правовых актов, регулирующих управленческие отношения в определенных сферах, к индивидуальным - предписания в виде прямых распоряжений конкретным лицам.

По способу воздействия на поведение субъектов административно-правовые методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия, а также запрещающие совершать какие-либо действия.

По форме предписания они могут быть подразделены на императивные, поручительные и рекомендательные.

14.2. Убеждение в административном праве

Для того чтобы охарактеризовать основные методы государственного управления, необходимо обратиться к анализу их содержания. В качестве такового выступает система мер, в которых конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов административного права. То есть прояснение вопроса о методах государственного управления требует обращения к анализу основных мер, применяемых в рамках убеждения или принуждения.

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.

Стимул - это правовое побуждение к законопослушному поведению, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования <166>.

<166> Теория государства и права: Курс лекций. М.: Юрист, 1997. С. 673.

Убеждение, как было указано выше, по своей природе направлено на такое воздействие на поведение людей, при котором те или иные действия совершаются ими в согласии с их внутренними убеждениями, добровольно и сознательно. Такого рода эффекта можно добиться посредством применения следующих видов мер:

- стимулирующих (в том числе поощрительных);
- воспитательных;
- разъяснительных.

1. Первая группа мер основана на все тех же не очень положительных свойствах человеческой природы (жадность, стяжательство, стремление к наживе, тщеславие, зависимость от чужого авторитетного мнения, карьеризм и т.п.). Вполне оправданным представляется суждение о том, что всякая деятельность человека так или иначе связана со стимулами. Не имея причин для совершения тех

или иных действий, человек прекратил бы всякую деятельность. Условно говоря, стимул - основа эволюции (желание убить мамонта заставило когда-то человека сделать из камня топор). Стимулирующие меры могут носить экономический, организационный, социальный характер, а также являться поощрительными.

Экономические меры стимулирования применяются в основном в отношении субъектов хозяйственного оборота: юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и могут проявляться в виде установления налоговых и финансовых льгот; квотировании; льготном кредитовании; введении льготных режимов осуществления тех или иных видов деятельности.

Стимулирование организационного характера заключается, в частности, в облегчении процедуры прохождения определенных бюрократических процедур для стимулируемого объекта, введении упрощенной процедуры бухгалтерской и налоговой отчетности, предъявлении менее строгих требований к структуре, порядку деятельности, организации работы организации и т.п. мерах, применяемых чаще всего в отношении молодежных, благотворительных, религиозных и других некоммерческих организаций, общественных объединений, т.е. коллективных субъектов административного права, нуждающихся в поддержке в силу приоритетов государственной политики в соответствующей области.

Социальное стимулирование основано на создании системы льгот, обеспечивающих поддержание надлежащего жизненного уровня социально незащищенных слоев общества. Существующие в действующем законодательстве системы льгот и компенсаций по отношению к инвалидам, лицам пожилого возраста, сиротам, жертвам техногенных и природных бедствий, ветеранам войны и труда и т.п. категориям являются социальными мерами стимулирования. В данном случае с помощью указанных мер государством стимулируется состояние социальной стабильности, адекватное социальное поведение достаточно широкого круга лиц, недостаточно приспособленных в силу объективных причин к жизни в условиях рыночного хозяйства.

Поощрительное стимулирование основано на адресном выделении того или иного лица в связи с осуществляемой им деятельностью, совершением конкретного социально положительного поступка. Поощрительные меры могут быть морального, материального и смешанного характера. Моральное поощрение может проявляться во вручении грамот, объявлении благодарности, помещении фотографии на Доску почета, награждении нагрудным знаком, государственной наградой, присвоении специального звания (Героя России, Героя труда, заслуженного педагога, артиста, юриста, мастера спорта и т.п.). Материальные поощрительные меры - это надбавки (за ученую степень, за знание иностранных языков), премии (за высокую производительность труда, за победу в конкурсе) и ценные подарки. Зачастую поощрительные меры носят смешанный характер (например, администрация исправительного учреждения может поощрить заключенного получением дополнительной посылки, одновременно морально и материально стимулируя его к соблюдению требований режима отбывания наказания).

2. Воспитательные меры убеждения применяются в государственном управлении достаточно ограничено. Так, применение таких мер установлено ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности". Уголовно-исполнительный кодекс РФ устанавливает, что в исправительных учреждениях осуществляется нравственное, правовое, трудовое, физическое и иное воспитание осужденных к лишению свободы, способствующее их исправлению. Воспитательная работа с осужденными организуется дифференцированно с учетом вида исправительного учреждения, срока наказания, условий содержания в индивидуальных, групповых и массовых формах на основе психолого-педагогических методов. Для организации воспитательной работы с осужденными в исправительных учреждениях создается материально-техническая база. Большое воспитательное воздействие оказывают такие меры, как пропаганда и агитация (здорового образа жизни, бережного отношения к природе), личный пример образцового социального поведения высших должностных лиц государства, небюрократический подход к социально актуальным проблемам и т.д.

3. Разъяснительные меры стимулирования - это проведение митингов, организация инструктажей, публичные выступления и интервью высших должностных лиц государства, выпуск листовок, рекламных материалов (в том числе так называемая "социальная реклама" на телевидении), а также манипулирование (безусловно, недопустимое) средствами массовой информации. Собственно, разъяснительные меры направлены в той или иной степени на создание общественного мнения по конкретному вопросу социальной действительности.

Искусно реализуя свои правовые и фактические возможности, субъект власти обеспечивает адекватный перевод стимулов в мотивы поведения подвластных. Стимулирование предполагает использование "кнутов 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" <167>.

<167> Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 1997. С. 17.

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;

- персонафицировано, применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов;

- 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 потребностью 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 этих 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 ценные подарки. Существует огромное разнообразие премий (в том числе государственные, правительственные, губернаторские, производственные). 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 именным 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. 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.

14.3. Понятие и особенности разрешительной системы

Разрешительная система - это урегулированная правом совокупность общественных отношений между субъектами административной власти и гражданами (организациями), возникающая 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, 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, 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 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 конкретных видов деятельности, но не может быть менее пяти лет. На меньший срок разрешение выдается только в индивидуальном порядке по заявлению соискателя лицензии.

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.

Наличие правовых актов, регулирующих особый порядок осуществления названных Законом видов деятельности, реализация таких актов означают 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) принятие решения;
 - 3) исполнение решения;
 - 4) надзор 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. Отметим, что 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 разрешительного 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 рассмотреть, 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 количества обучаемых в учебном заведении.

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 представлять 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 допускаются 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.

В связи с допущенными нарушениями правил и условий лицензионной деятельности могут применяться разнообразные меры административного принуждения. Это меры пресечения: приостановление, 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 устранит недостатки и в письменной форме сообщит об этом, лицензирующий орган обязан принять решение о возобновлении действия лицензии. В этих условиях 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.

Основанием 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.

14.4. Административно-правовой режим военного положения

Российская правовая система знает два административно-правовых режима чрезвычайного характера, имеющих глобальное значение для всей административно-политической сферы жизнедеятельности общества - это режимы чрезвычайного и военного положений. Оба эти режима служат для усиления государственной власти в ситуациях, требующих мобилизации управленческого воздействия для выхода из критической для страны в целом или отдельного ее региона ситуации. Исходя из чрезвычайности и целей указанных режимов и тот и другой носят ограничительный характер, то есть содержат положения, ограничивающие права и свободы человека.

Возможность введения военного положения предусмотрена Конституцией РФ, которая в части 2 статьи 87 предусматривает, что в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии Президент РФ вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" <168> определяет военное положение как 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. Основанием для введения Президентом РФ военного положения является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии. Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

<168> СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

- вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия с применением вооруженной силы;

- бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

- блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

- нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы РФ или другие войска независимо от места их дислокации;

- действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

- засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным выше актам агрессии.

Актами агрессии могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента РФ о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) 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 Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельность организаций, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации применяются Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, выполняющие задачи в области обороны. Если она не была объявлена ранее, при введении военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях объявляется общая или частичная мобилизация.

В указе Президента РФ о введении военного положения должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;
- дата и время, с которых начинает действовать военное положение;
- границы территории, на которой вводится военное положение.

Указ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию, а также незамедлительной передаче на утверждение Совета Федерации. Вопрос об утверждении указа о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого указа. Указ, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Обеспечение режима военного положения осуществляется органами государственной власти и органами военного управления путем применения комплекса мер по организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время, и для нужд населения. Кроме того, на основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры:

- усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

- введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

- приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

- привлечение граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

- изъятие необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости 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 и предоставление органам власти и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, задержание граждан и транспортных средств;

- 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, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

- введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

- интернирование (изоляция) граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

- запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации;

- введение в государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

- прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации;

- другие меры.

В условиях военного положения Президент РФ:

- осуществляет руководство организацией обеспечения режима военного положения;

- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях обеспечения режима военного положения;

- контролирует применение мер по обеспечению военного положения;

- определяет меры по обеспечению режима военного положения, а также полномочия органов власти по применению этих мер;

- определяет задачи и устанавливает порядок привлечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения и т.д.

Правительство РФ руководит деятельностью органов исполнительной власти и организаций по обеспечению режима военного положения; организует разработку и обеспечивает применение мер, направленных на обеспечение государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения; определяет порядок заключения договоров (контрактов) на выполнение организациями заданий (заказов) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации; организует работу по обеспечению потребностей государства в период действия военного положения материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами, организует разработку военно-хозяйственного плана и т.д.

Режим содержит положения, определяющие полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения, а также порядок деятельности судов и органов прокуратуры на территории, на которой введено военное положение, и особенности деятельности органов государственной власти в период действия военного положения. В частности, установлено, что в период действия военного положения указом Президента РФ могут быть определены федеральные органы исполнительной власти, при помощи которых он осуществляет руководство по вопросам обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, режима военного положения, а функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти могут быть перераспределены исходя из интересов обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, режима военного положения. В период действия военного положения граждане пользуются всеми установленными Конституцией РФ правами и свободами человека и гражданина, за некоторыми исключениями. В частности, граждане, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны:

- выполнять требования органов исполнительной власти, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;

- являться по вызову в органы исполнительной власти и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты;
- выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях органов исполнительной власти и органов военного управления, их должностных лиц;
- участвовать 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 необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

Права организаций и их должностных лиц в период действия военного положения могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации. Организации, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны выполнять требования органов исполнительной власти, органов военного управления и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам, в том числе:

- предоставлять 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.

За нарушение режима военного положения, а также за правонарушения, совершенные в период действия военного положения, виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Военное положение отменяется указом Президента РФ после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения. С момента отмены нормативно-правовые акты, принятые для обеспечения режима военного положения, утрачивают свою силу или отменяются органами, их издавшими, а органы власти и органы военного управления прекращают осуществление полномочий в области обеспечения режима военного положения.

14.5. Административно-правовой режим чрезвычайного положения

Режим чрезвычайного положения предусмотрен Конституцией РФ, которая в статье 56 указывает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, которые установлены федеральным конституционным законом. При этом в любом случае не подлежат ограничению право на жизнь, на достоинство личности, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на ознакомление с документами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека, свобода совести и вероисповедания, свобода экономической деятельности, право на жилище, права, связанные с правосудием и некоторые другие.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" <169> определяет чрезвычайное положение как вводимый в соответствии с Конституцией РФ на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

<169> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

Целями введения чрезвычайного положения в соответствии с Законом являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

- попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации.

В указе Президента РФ о введении чрезвычайного положения определяются:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

- государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

- время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Указ подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

После обнародования указа члены Совета Федерации обязаны прибыть к месту заседания Совета Федерации в возможно короткие сроки без специального вызова. Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования, рассматривает вопрос об утверждении указа и принимает соответствующее постановление. Указ, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток.

При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президент РФ отменяет чрезвычайное положение полностью или частично, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

- полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

- установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

- установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности

организаций;

- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;
- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;
- эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы, в случае если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

В случае введения чрезвычайного положения при обстоятельствах политического характера в дополнение к перечисленным мерам и временным ограничениям на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

- введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;
 - ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;
 - приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;
 - проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;
 - ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности - временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;
 - выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств - за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;
 - продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.
- Введение чрезвычайного положения в связи с обстоятельствами техногенного или природного характера может быть связано дополнительно со следующими мерами и временными ограничениями:
- временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;
 - введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;
 - привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;
 - отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;
 - отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных законом, назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;
 - в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не

проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном законом.

Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы. Пограничные органы и пограничные войска, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы РФ, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы.

Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы привлекаются для выполнения следующих задач:

- поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;
- охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;
- разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;
- участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;
- участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента РФ назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, который:

- издает приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями и должностными лицами указанных организаций, гражданами, а также начальниками (командирами) органов внутренних дел, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;
- устанавливает время и срок действия комендантского часа;
- определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;
- устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;
- определяет порядок и места хранения изъятого оружия, боеприпасов, веществ и военной техники;
- выдворяет в установленном порядке за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения;
- обращается к Президенту РФ с предложениями о необходимости применения на территории, на которой введено чрезвычайное положение, конкретных мер и временных ограничений;
- оповещает через средства массовой информации население соответствующей территории о порядке выполнения отдельных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;
- устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и порядок их работы.

Комендант осуществляет руководство комендатурой территории, на которой вводится чрезвычайное положение. Образование комендатуры не приостанавливает деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на данной территории. Кроме того, для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, которым руководит комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

На сотрудников государственных органов, а также на иных лиц, участвовавших в обеспечении режима чрезвычайного положения, распространяются дополнительные гарантии и компенсации, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента РФ может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

- временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;

- федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Временному специальному органу управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Указанный орган действует в соответствии с положением, утвержденным Президентом РФ.

В случае если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. При этом временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия. Комендатура территории, на которой введено чрезвычайное положение, при введении данной формы особого управления входит в структуру федерального органа управления.

Органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, вправе издавать обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения. Организации, должностные лица и граждане, находящиеся на территории, на которой введено чрезвычайное положение, обязаны оказывать всемерную поддержку органам особого управления и выполнять приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Меры, принимаемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией РФ и иными нормативно-правовыми актами полномочий органов государственной и местной власти, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения, а также должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

Режим предусматривает гарантии имущественных и социальных прав граждан и организаций в период действия чрезвычайного положения, а также определяет, что порядок и условия применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники изменению в условиях чрезвычайного положения не подлежат. В том числе граждане, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются силами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, - до выяснения их личности, но не более чем на трое суток по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя.

Граждане, должностные лица и организации за нарушение требований режима чрезвычайного положения несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Неправомерное применение физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники сотрудниками органов власти, а также превышение должностными лицами сил, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, служебных полномочий также влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное положение, осуществляется только судом. Учреждение каких-либо форм или видов чрезвычайных судов, а равно применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускается.

14.6. Режим закрытого административно-территориального образования

Согласно Закону РФ от 14 июля 1992 г. N 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" <170> закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций,

осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

<170> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 33. Ст. 1915.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

При установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

В случае установления вредного воздействия организаций и (или) объектов, расположенных в закрытом административно-территориальном образовании, на территории, прилегающей к границам закрытого административно-территориального образования, этим территориям в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации, присваивается статус зоны воздействия.

Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия определяются в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

- установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам;
- определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;
- медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения закрытых административно-территориальных образований, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий;
- выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами;
- обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации.

Особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;
- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;
- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;
- ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;
- организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению

техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Обеспечение особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытых административно-территориальных образованиях осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Решение об установлении особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в конкретном закрытом административно-территориальном образовании принимается Правительством Российской Федерации.

Создание и деятельность на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями допускаются в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

На территории закрытого административно-территориального образования не допускаются создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений).

Организации и (или) объекты, а также организации жилищно-коммунального комплекса в закрытом административно-территориальном образовании включаются в перечень потребителей энергоресурсов, снабжение которых энергоресурсами не подлежит ограничению или прекращению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Право осуществлять предпринимательскую деятельность на территории закрытого административно-территориального образования имеют юридические и физические лица, отвечающие требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании. Иные особенности, имеющие значение для безопасной работы и проживания граждан в закрытом административно-территориальном образовании и зонах воздействия, могут устанавливаться федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

14.7. 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 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 Государственной границы включает правила:

- содержания Государственной границы;
- пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами;
- перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных;
- пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;

- ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности;

- разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

С учетом взаимных интересов Российской Федерации и сопредельных государств отдельные правила режима Государственной границы могут не устанавливаться, а характер устанавливаемых правил может быть упрощенным.

Правилами содержания Государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством проверок прохождения Государственной границы.

В интересах надлежащего содержания Государственной границы пограничным органам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отводится земельная полоса, проходящая непосредственно вдоль Государственной границы на суше и при необходимости - по берегу российской части вод пограничной реки, озера или иного водного объекта.

Пересечение Государственной границы на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации. Этими актами может определяться время пересечения Государственной границы, устанавливается порядок следования от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и в обратном направлении; при этом не допускается высадка людей, выгрузка грузов, товаров, животных и прием их на транспортные средства.

Требования к обозначению и оборудованию участков путей международного железнодорожного, автомобильного сообщения от Государственной границы до пункта пропуска через Государственную границу устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Под **пунктом пропуска** через Государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского (торгового, рыбного, специализированного), речного (озерного) порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Пределы пунктов пропуска через Государственную границу и перечень пунктов пропуска через Государственную границу, специализированных по видам перемещаемых грузов, товаров и животных, определяются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Пограничным органам предоставляется право пользования по согласованию с властями сопредельных с Российской Федерацией государств иным порядком пересечения Государственной границы военнослужащими этих органов и другими лицами при исполнении ими обязанностей по охране Государственной границы.

Российские и иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях, пересекают Государственную границу на море, реках, озерах и иных водных объектах в соответствии с настоящим Законом, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами.

Судоходство на пограничных реках, озерах и иных водных объектах с пересечением Государственной границы без захода в порты (на рейды) Российской Федерации и сопредельных государств регулируется договорами Российской Федерации с сопредельными государствами.

Иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях, российские суда при следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно, при плавании в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов без захода в порты (на рейды) Российской Федерации обязаны выполнять следующие требования пограничных органов:

- показать свой флаг, если он по какой-либо причине не был поднят;
- изменить курс, если он ведет в запретный для плавания или временно опасный для плавания район, а также в зону безопасности, установленную вокруг искусственного острова, установки или сооружения;
- сообщить о целях захода на территорию Российской Федерации;
- другие требования, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Воздушные суда пересекают Государственную границу по специально выделенным воздушным коридорам пролета с соблюдением правил, устанавливаемых Правительством Российской Федерации и публикуемых в документах аэронавигационной информации. Пересечение Государственной границы вне

выделенных воздушных коридоров, кроме случаев, указанных в части двенадцатой настоящей статьи, допускается только по разрешению Правительства Российской Федерации.

Воздушным судам при следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно, а также при транзитном пролете через воздушное пространство Российской Федерации запрещаются (кроме случаев, предусмотренных настоящим Законом):

а) посадка в аэропортах, на аэродромах Российской Федерации, не открытых Правительством Российской Федерации для международных полетов;

б) вылет из аэропортов, с аэродромов Российской Федерации, не открытых Правительством Российской Федерации для международных полетов. В отдельных случаях при выполнении специальных международных полетов вылет воздушных судов из Российской Федерации, а также их посадка после влета в Российскую Федерацию могут производиться в аэропортах, на аэродромах Российской Федерации, не открытых для международных полетов, только по разрешениям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области использования воздушного пространства Российской Федерации, согласованным с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области безопасности, обороны, таможенного дела, контроля за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

в) залет в запретные для полетов районы, о которых сообщено для всеобщего сведения;

г) другие действия, запрещенные законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации.

В интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, а также по просьбе иностранных государств решением Правительства Российской Федерации пересечение Государственной границы на отдельных ее участках может быть временно ограничено или прекращено с уведомлением властей заинтересованных государств.

При возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера аварийно-спасательные, аварийно-восстановительные формирования (силы) пересекают Государственную границу для локализации и ликвидации таких ситуаций в порядке, определяемом международными договорами Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации.

Не является нарушением правил пересечения Государственной границы вынужденное пересечение Государственной границы лицами, транспортными средствами на суше, заход иностранных судов, иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, на территорию Российской Федерации, вынужденный влет в воздушное пространство Российской Федерации воздушных судов, осуществляемые в силу следующих чрезвычайных обстоятельств:

- несчастного случая;

- аварии или стихийного бедствия, угрожающего безопасности иностранного судна (в том числе воздушного), иностранного военного корабля или другого государственного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях;

- сильного шторма, ледохода или ледовых условий, угрожающих безопасности иностранного судна, иностранного военного корабля или другого государственного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях;

- буксировки поврежденного иностранного судна, иностранного военного корабля или другого государственного судна, эксплуатируемого в некоммерческих целях;

- доставки спасенных людей;

- оказания срочной медицинской помощи члену экипажа или пассажирам, а также в силу других чрезвычайных обстоятельств.

Российские суда, осуществляющие рыболовство во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и (или) на континентальном шельфе Российской Федерации без перегрузки уловов водных биологических ресурсов на иностранные суда, а также на российские суда, в отношении которых осуществлен пограничный контроль, в случае ведения промысловой деятельности, целью которой является доставка уловов водных биологических ресурсов для реализации или производства из этих водных биологических ресурсов рыбной и иной продукции на территории Российской Федерации, могут неоднократно пересекать Государственную границу без прохождения пограничного, таможенного и иных видов контроля на основании разрешения пограничных органов. Указанным российским судам запрещаются выход в открытое море, заход в исключительную экономическую зону, в территориальное море, во внутренние морские воды иностранного государства, в иностранные порты и осуществление без соответствующего на то разрешения пограничных органов высадки (посадки) людей, выгрузки (погрузки) любых грузов, товаров, валюты, животных на иностранные суда, а также на российские суда, в отношении которых осуществлен пограничный контроль, за исключением случаев, когда это вызвано необходимостью спасания людей и судов или другими чрезвычайными обстоятельствами, о которых капитан судна незамедлительно информирует пограничные органы.

Порядок получения разрешения на неоднократное пересечение Государственной границы, пространственные и временные пределы действия разрешения, а также порядок осуществления контроля в отношении указанных в части четырнадцатой настоящей статьи российских судов устанавливается Правительством Российской Федерации.

Перемещение через Государственную границу грузов, товаров и животных производится в местах и в порядке, установленных международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, решениями Правительства Российской Федерации.

Основанием для пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных является наличие действительных документов на право въезда лиц в Российскую Федерацию или выезда их из Российской Федерации, документов на транспортные средства, грузы, товары и животных.

Не подлежат пропуску через Государственную границу иностранные граждане и лица без гражданства, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также лица, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о запрете выезда из Российской Федерации.

Договором Российской Федерации с сопредельным государством может быть установлен упрощенный порядок пропуска через Государственную границу граждан Российской Федерации и сопредельного государства в части определения документов на право выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию.

Пропуск лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу включает осуществление пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля.

Содержание, средства и методы контроля, порядок его осуществления устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По решению Правительства Российской Федерации пограничный, таможенный контроль, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иные виды контроля при международных пассажирских перевозках железнодорожным транспортом могут осуществляться вне пунктов пропуска через Государственную границу.

Порядок разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима Государственной границы, отнесение их к компетенции пограничных представителей Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обороны, или федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области иностранных дел, определяются договорами Российской Федерации с сопредельными государствами о Государственной границе и ее режиме, иными международными договорами Российской Федерации, настоящим Законом, решениями Правительства Российской Федерации.

Раздел IV. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Глава 15. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

15.1. Понятие, сущность и виды административного 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 полиции, 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 точнее 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.

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, так:

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 <171>.

<171> См: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 211.

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 правонарушение. 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, возмещения вреда, причиненного ими, наказания. Поэтому в

зависимости от той непосредственной цели, ради которой используются средства принуждения, можно различать меры пресечения, восстановительные меры и наказания.

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 порядка, 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 полицией, 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. Однако это не выходит за рамки конституционных положений, предусматривающих, что 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.

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 придерживаются именно такой классификации. По их мнению, мерами предупреждения являются разнообразные средства, направленные на предотвращение правонарушений и других вредных последствий (карантин, таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность, обязательная госпитализация инфекционных больных, закрытие участков границы и др.). Действительно, в ряде ситуаций, в том числе при наличии чрезвычайных обстоятельств, государственные и муниципальные органы для обеспечения общественного порядка вынуждены вводить карантин, запрещать движение транспортных средств, устанавливать комендантский час и др. <172>.

<172> См.: Четвериков В.С. Административное право. Серия "Высшее образование". Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 203; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 546 и т.д.

В последние годы многие специалисты в самостоятельную группу мер административного

принуждения стали выделять процессуальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Такие меры, предусмотренные КоАП РФ, применяются в целях пресечения административных правонарушений, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административных правонарушениях. Подобные меры играют особую роль в обеспечении производства по делу об административном правонарушении, так как способствуют обнаружению и закреплению доказательств. 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.

В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправных посягательств на эти отношения, все меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административной ответственности;
- 4) меры административно-процессуального обеспечения.

Административно-предупредительные меры. Применение принудительных средств законодательство связывает, как правило, с фактом нарушения лицом возложенных на него правовых обязанностей. Однако угроза общественным и личным интересам и причинение им ущерба могут возникнуть вследствие не только правонарушения, но и стихийных бедствий, действий психически больных лиц и т.п. Поэтому государство вынуждено прибегать к применению принудительных мер и в отношении лиц, невиновных в нарушении норм права, компетентные органы в предусмотренных законом случаях ограничивают их права. Таковы действия пожарных, уничтожающих постройки в целях локализации пожара, и т.д. Основной целью названных защитных мер государства являются предупреждение правонарушений и уклонения от выполнения юридических и иных обязанностей, а также обеспечение общественной безопасности.

Следовательно, основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством обстоятельств как связанных, так и не связанных с действиями человека. Для их применения не требуется факта нарушения правовой нормы, а необходимо наступление, как правило, особых условий, предусмотренных гипотезой нормы. Это могут быть пожары, наводнения, эпидемии, эпизоотии, аварии, розыск преступника, несчастные случаи и т.п.

Законодатель не только закрепляет юридически властные полномочия на применение исполнительными органами таких принудительных мер, как реквизиция, карантин, принудительный осмотр грузов, освидетельствование и других аналогичных мер, но и определяет порядок реализации этих мер. Административно-предупредительным мерам присуща ярко выраженная профилактическая направленность.

Государство, используя административно-предупредительные меры, стремится защитить общественные отношения от возможных нарушений, причинения им того или иного вреда, предотвратить их наступление. При применении административно-предупредительных мер, предусмотренных законом или иными нормативными актами, в целях предупреждения возможных нарушений имеются в виду такие ситуации, которые, если их не принять во внимание, ведут к действительному, реальному совершению правонарушений, наступлению тяжких последствий.

Так, в соответствии с п. 20 ст. 13 Федерального закона "О полиции" сотрудникам полиции предоставлено право останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы, наличие страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства; осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях, с составлением соответствующего акта; задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске; временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения; временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии; выдавать в установленном порядке разрешения на установку на транспортных средствах устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов), и т.п. Отмечая общность всех административно-предупредительных мер, нельзя не

заметить различий между отдельными превентивными мерами по их непосредственному назначению и характеру правоограничений.

По этому критерию среди административно-предупредительных мер можно выделить четыре группы:

1) меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, а нередко и тяжких последствий, например, введение карантина в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией, закрытие участков Государственной границы при вспышке опасных инфекционных заболеваний на сопредельной территории и др.;

2) меры, направленные на предупреждение правонарушений, причем не только административных правонарушений, но и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);

3) меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей (реквизиция, принудительное медицинское освидетельствование и проч.);

4) особую группу составляют так называемые лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых не только обеспечение общественной безопасности, но и лечение опасных душевнобольных, наркоманов, инфекционных больных и т.д. <173>.

<173> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 567.

Меры административного пресечения. Реальные правонарушения представляют непосредственную угрозу охраняемым общественным отношениям, причиняют им вред. Интересы их защиты требуют немедленного принятия мер органами исполнительной власти и их должностными лицами в целях пресечения действий, нарушающих правовые предписания. Такими мерами являются, например, административное задержание нарушителя, запрещение эксплуатации неисправных машин и механизмов, приостановление работы магазинов или предприятий общественного питания при нарушении санитарных правил и т.п.

Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, организаций, нарушающих установленный порядок.

Значение этих мер в системе правоохранительных средств особенно велико, поскольку в ходе их применения пресекаются наиболее распространенные правонарушения - административные правонарушения, обеспечивается возможность привлечения нарушителей к ответственности. Однако назначение мер административного пресечения не исчерпывается борьбой с административными правонарушениями. Они могут применяться также и для прекращения преступных действий. Так, соответствующие надзорные органы приостанавливают работы, эксплуатацию машин и механизмов, которые ведутся с нарушением правил и норм безопасности и охраны недр, независимо от того, явилось ли это следствием административного правонарушения или преступления. Таким образом, меры административного пресечения являются одним из эффективных средств борьбы с правонарушениями.

Далее, в соответствии с законодательством органы санитарно-эпидемиологического надзора имеют право выносить постановления об уничтожении, переработке или ином использовании продуктов питания, признанных негодными к употреблению. Между тем непригодными продукты могут стать в силу как правонарушения, так и естественных причин. Для применения названной меры принуждения важен сам факт непригодности продуктов, а не ее причины. Поэтому меры административного пресечения являются средством защиты общественных отношений от опасности независимо от того, возникла она вследствие правонарушения или иного деяния или события.

Таким образом, основаниями применения мер административного пресечения являются: во-первых, совершение правонарушения и, во-вторых, совершение объективно противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обусловливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Многообразные меры административного пресечения можно сгруппировать в несколько видов. В частности, к ним относятся меры:

1) применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание и доставление в милицию и др.);

2) имущественного характера (изъятие огнестрельного охотничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);

3) технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности,

запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, и др.);

4) финансового характера (прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, о реализации нестандартной продукции и др.);

5) медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

6) связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (аннулирование разрешения, например, вида на жительство иностранного гражданина, приостановление действия лицензии);

7) специального или исключительного назначения (применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников и др.).

Меры административного пресечения тесно связаны с мерами административной ответственности и нередко предшествуют им, обеспечивая возможность ее фактической реализации. Административное задержание, личный досмотр, изъятие вещей и документов позволяют установить личность правонарушителя, составить документы, необходимые для привлечения его к ответственности, сохранить вещественные доказательства по делу, обеспечить исполнение постановления о назначении административного наказания.

Рассмотрим подробнее некоторые из наиболее часто применяемых мер административного пресечения.

Доставление. Эта мера, предусмотренная ст. 27.2 КоАП, представляет собой принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Доставление нарушителя - это правовая принудительная мера, состоящая в кратковременном ограничении свободы действий и передвижения лица и перемещении его с места совершения административного правонарушения в орган внутренних дел (полицию), в служебное помещение внутренних войск, пункт охраны правопорядка, орган местного самоуправления, служебное помещение государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в пределах предоставленной им компетенции. Таким образом, доставление нарушителя по своей юридической природе выступает в качестве составной части административного задержания, однако с той особенностью, что срок административного задержания начинается только с момента доставления правонарушителя в орган, полномочный рассмотреть дело об административном правонарушении и принять по нему то или иное решение.

Общая цель доставления - составление протокола об административном правонарушении. Однако в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях в зависимости от характера и обстановки правонарушения предусматривается достижение и других целей доставления:

а) пресечение правонарушения (например, при посягательствах на охраняемые объекты и другое имущество, при нарушении режима Государственной границы РФ, неповиновении сотрудникам органов внутренних дел, военнослужащим, представителям общественности при выполнении ими государственных обязанностей в пределах их компетенции);

б) установление личности нарушителя при отсутствии у него документов, удостоверяющих личность, и свидетелей, которые могут сообщать о нем необходимые данные;

в) установление принадлежности транспортных средств и перевозимых грузов при отсутствии необходимых документов;

г) установление принадлежности орудий совершения или непосредственного предмета административного правонарушения при совершении лесонарушений, нарушений правил охоты и рыболовства, других правил об охране и использовании животного мира, совершении правонарушений на континентальном шельфе Российской Федерации и др.

Правом доставления нарушителя пользуются специально уполномоченные лица различных органов исполнительной власти.

Так, в соответствии с Федеральным законом "О полиции" все сотрудники органов внутренних дел (полиции) имеют право осуществлять доставление лиц, совершивших административные правонарушения, и лиц, подозреваемых в совершении преступлений, независимо от того, находятся они в форменной или в гражданской одежде, в период несения службы или вне ее, например находясь в отпуске. Таким же правом в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 6 февраля 1997 г. "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" <174> обладают военнослужащие внутренних войск, участвующие в охране общественного порядка и в борьбе с преступностью, а также исполняющие другие обязанности военной службы.

Кроме того, Кодексом об административных правонарушениях предоставлено право осуществлять доставку должностным лицам органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом, законодательства об охране окружающей среды, лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, животного мира и рыбных запасов, правил охоты и рыболовства военнослужащим органов пограничной службы, исполняющим обязанности по охране Государственной границы РФ, должностным лицам таможенных органов и некоторым другим.

При нарушении режима Государственной границы РФ, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ правонарушители могут быть подвергнуты доставлению любым гражданином, исполняющим обязанности по охране Государственной границы РФ. Учитывая, что удаленность места совершения правонарушения от помещения, куда доставляется нарушитель, может быть различной, закон не устанавливает предельного срока доставления и ограничивается указанием, что доставление должно быть произведено в возможно короткий срок.

Правонарушение не всегда сопровождается доставлением нарушителя в государственный орган или специализированный пункт. Предусмотрев необходимость составления протокола о каждом административном правонарушении (кроме случаев наложения штрафа или оформления предупреждения на месте совершения правонарушения), закон не связывает осуществление этих действий с обязательным доставлением нарушителей в полицию или иной орган исполнительной власти либо орган местного самоуправления.

При наличии возможностей - установлена личность нарушителя, имеются необходимые документы, обстановка на месте совершения правонарушения (включая погоду) не создает препятствий - протокол о правонарушении может быть составлен на месте совершения правонарушения без применения доставления.

С лицами, совершившими малозначительные правонарушения, следует тщательно разбираться на месте совершения проступка и принимать к ним соответствующие меры воздействия, не доставляя их в помещение того или иного органа.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Административное задержание. Под административным задержанием понимается принудительное, как правило, кратковременное ограничение свободы физического лица, совершившего административное правонарушение (ст. 27.3 КоАП). Административное задержание применяется с целью пресечения, прекращения административного правонарушения, когда исчерпаны другие меры воздействия в отношении нарушителя.

Административное задержание применяется в исключительных случаях также в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, если это необходимо для установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте совершения правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дел и исполнения постановлений по этим делам.

Административное задержание может применяться только при наличии правонарушения. Задержание недопустимо, если правонарушение отсутствует. Исключение составляет административное задержание психически больных и малолетних, нахождение которых в общественных местах представляет опасность для окружающих и для них самих.

Административное задержание также не допускается:

а) при малозначительности административного правонарушения и возможности его пресечения другими способами (выполнение нарушителем требования о прекращении правонарушения, устное замечание, разъяснение противоправности и недопустимости того или иного действия (бездействия) и т.д.);

б) при наличии возможности на месте совершения правонарушения установить личность нарушителя и обстоятельства происшествия, составить протокол об административном правонарушении;

в) при наличии основания для назначения наказания в виде предупреждения или штрафа на месте совершения административного правонарушения.

Административному задержанию не подлежат совершившие правонарушение иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью и предъявившие в подтверждение этого дипломатический паспорт, дипломатическую или консульскую карточку или служебное удостоверение личности.

Как правило, не подвергаются административному задержанию военнослужащие.

Однако при совершении в общественных местах серьезных правонарушений и в других случаях, предусмотренных законом, военнослужащие могут быть при отсутствии военных патрулей задержаны

для немедленной передачи их и материалов о нарушении военным комендантам, командирам воинских частей или военным комиссарам.

Не подлежат административному задержанию депутаты, прокуроры, судьи. Так, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" (п. 5 ст. 16) устанавливает, что судья не может быть задержан, а равно принудительно доставлен в любой государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях, если установлена его личность. Личный досмотр судьи также не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей (например, в аэропорту).

Иностранцы граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства в случае совершения ими правонарушения могут быть подвергнуты административному задержанию на общих основаниях. По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

Административное задержание несовершеннолетних, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, осуществляется в дневное время. Если при административном задержании несовершеннолетнего отсутствуют родители или лица, их заменяющие, они в обязательном порядке уведомляются о местонахождении несовершеннолетнего в органе, в производстве которого находится дело. Они вправе обжаловать вышестоящему органу (должностному лицу) или прокурору задержание несовершеннолетнего.

Задержанным разъясняются их права и обязанности. Они имеют право: знать, за совершение какого административного правонарушения они задержаны; требовать проверки прокурором правомерности задержания, пользоваться юридической помощью защитника (ст. ст. 25.1 и 25.5 КоАП). Задержанные освобождаются: до истечения установленного срока их задержания, если отпала необходимость в задержании; когда истек установленный законом срок задержания; при наличии обстоятельств, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, исключающих производство по делу об административном проступке.

Кодекс устанавливает, какие органы (должностные лица) правомочны осуществлять административное задержание и каковы его основания. К первым относятся должностные лица органов внутренних дел (полиции), старшее в местах расположения охраняемого объекта должностное лицо ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел, военнослужащие внутренних войск МВД России, военнослужащие органов пограничной службы, должностные лица таможенных органов и некоторые др.

На основании ст. 56 Конституции РФ и в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. "О чрезвычайном положении" должностные лица государственных органов, ответственных за осуществление мер чрезвычайного положения, включая комендантский час, задерживают в административном порядке нарушителей режима чрезвычайного положения и могут содержать их до выяснения обстоятельств правонарушения в органах охраны правопорядка, до окончания комендантского часа, а граждан, не имеющих при себе документов, удостоверяющих личность, - до выяснения личности, но не более трех часов. Срок административного задержания лица, совершившего административное правонарушение, включает время фактического нахождения в качестве задержанного с момента доставления для составления протокола и до момента освобождения, не должен превышать три часа.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на режим Государственной границы и порядок пребывания на территории РФ, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Лица, совершившие административные правонарушения, влекущие административное наказание в виде административного ареста, могут быть подвергнуты административному задержанию на срок не более 48 часов.

В частности, лица, совершившие мелкое хулиганство и ряд других правонарушений, могут быть задержаны начальником органа внутренних дел (его заместителем) на срок, необходимый для рассмотрения дела, но не более чем на сутки. Если начальник органа внутренних дел (его заместитель) принимает решение передать дело в районный суд, то судья единолично в течение суток с момента поступления дела в суд рассматривает его. Те, кто совершил нарушения порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, могут быть задержаны начальником органа внутренних дел (полиции), его заместителем на срок, необходимый для рассмотрения дела судьей.

При вынесении постановления о назначении административного наказания за нарушение порядка

организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций судья вправе обязать нарушителя, не являющегося жителем данной местности, покинуть ее. Во исполнение данного предписания судьи эти нарушители могут быть задержаны органами внутренних дел на срок, необходимый для их удаления, но не более 48 часов.

Срок административного задержания не должен превышать три часа.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, 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 личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления. Об административном задержании составляется протокол, который подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанный отказывается подписать протокол, об этом делается соответствующая запись.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП). Сущность административного досмотра состоит в принудительном обследовании гражданина либо его имущества с целью обнаружения и изъятия документов, вещей и других предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения. Личный досмотр и досмотр вещей, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, производится также в целях выявления и пресечения административных нарушений.

Досмотр производится в случаях:

а) когда лицо застигнуто в момент совершения административного правонарушения или непосредственно после его совершения;

б) наличия признаков правонарушения в виде следов на одежде гражданина или его вещах;

в) когда очевидцы прямо укажут на конкретное лицо как на совершившее правонарушение;

г) когда имеются показания технических средств контроля;

д) когда досмотр прямо предусмотрен законодательством РФ.

Например, ст. ст. 12, 23, 31 Федерального закона "О чрезвычайном положении" предписывают в исключительных случаях при имеющихся данных о наличии у граждан оружия производить личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются теми же должностными лицами, которым Кодексом об административных правонарушениях предоставлено право производить доставление или административное задержание.

Личный досмотр гражданина осуществляется лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола в помещении или иных местах, исключающих доступ посторонних граждан и отвечающих правилам санитарии и гигиены. При производстве личного досмотра должны быть обеспечены безопасность и здоровье досматриваемого, его личное достоинство, сохранность сведений, компрометирующих досматриваемого, полученных при производстве досмотра.

Вместе с тем при производстве досмотра должностные лица должны соблюдать бдительность и осторожность, чтобы исключить возможность внезапного нападения со стороны досматриваемого лица или его сообщников.

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 и, как правило, собственника данных вещей и предметов. При этом должна быть обеспечена конструктивная целостность и сохранность досматриваемых вещей, их товарный внешний вид. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Личный досмотр составляют действия по внешнему осмотру лиц работниками, осуществляющими пропускной режим, а также их вещей с помощью стационарных контрольных установок.

Досмотру должно предшествовать предложение уполномоченных работников лицу, в отношении которого имеются данные о совершении правонарушения, или в иных предусмотренных законом случаях, предъявить документы, подтверждающие личность задержанного, вещи, другие предметы, являющиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения.

Широкими полномочиями по осуществлению личного досмотра, досмотра вещей и товаров обладают сотрудники полиции. Так, сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД) имеют право производить личный досмотр граждан, совершивших административное правонарушение, досмотр транспортных средств при подозрении, что водитель использует его в противоправных целях, а также досмотр груза при наличии оснований полагать, что он перевозится незаконно. Сотрудники транспортной полиции производят досмотр ручной клади и багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости и личный досмотр пассажиров; сотрудники полиции вневедомственной охраны могут производить личный досмотр, досмотр вещей, товаров, транспортных средств на охраняемых ими предприятиях, в учреждениях и организациях.

После производства личного досмотра или досмотра вещей, товаров, транспортных средств уполномоченным лицом составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе о доставлении либо об административном задержании.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей указываются дата и место его составления, должность и фамилия 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 признаках оружия, о виде и о количестве боеприпасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре. В протоколе делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способах фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, других установленных способов, прилагаются к соответствующему протоколу.

Предметы, обнаруженные у досматриваемого, являющиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, изымаются должностными лицами органов, предусмотренными соответствующими статьями Кодекса об административных правонарушениях. Об этом изъятии составляется протокол либо делается запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или о задержании.

В отдельных случаях досмотр вещей, ручной клади, багажа и других предметов может быть осуществлен в отсутствие собственника (владельца).

В камерах хранения уполномоченное лицо в присутствии двух понятых может подвергнуть досмотру вещи и другие предметы в тех случаях, когда:

- истек срок их хранения в автоматических камерах хранения;
- установить собственника данных вещей или предметов не удалось;
- имеются сведения о наличии в них взрывных устройств;
- это прямо предусмотрено законодательством РФ.

Изъятие вещей и документов. Изъятие вещей и документов, явившихся орудиями совершения или непосредственными объектами административного правонарушения, имеющих значение доказательств по делу и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства (ст. 27.10 КоАП РФ), представляет собой административно-правовую меру воздействия, состоящую в принудительном лишении правонарушителя возможности владеть, пользоваться и распоряжаться противоправно добытым имуществом или поддельными (недействительными) документами.

Правом применения данной меры обладают должностные лица органов, правомочных осуществлять доставку, административное задержание, и должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, в пределах компетенции того или иного органа. Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу, обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, осуществляется должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии со статьями Кодекса об административных правонарушениях, в пределах компетенции. Изъятие вещей и документов производится в присутствии двух понятых. В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством, у водителя, судоводителя, пилота изымается до вынесения постановления по делу водительское удостоверение, удостоверение тракториста-машиниста, судоводителя, пилота и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения делается запись в протоколе об административном правонарушении. В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве и других признаках изъятых вещей, особенно подробно описываются признаки оружия, вид и количество боевых припасов. В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы хранятся в местах, определяемых должностным лицом, осуществившим изъятие вещей и документов. Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством РФ, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при ее невозможности уничтожаются.

Изъятые наркотические средства и психотропные вещества, а также этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, подлежат направлению на переработку или уничтожение в порядке, установленном Правительством РФ. Образцы соответствующих средств, веществ и продукции хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Вещи и документы, являющиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, хранятся до рассмотрения дела. В зависимости от результатов его рассмотрения они в установленном порядке конфискуются или возвращаются владельцу либо уничтожаются, а при возмездном изъятии вещей - реализуются.

Изъятые вещи и другие ценности подлежат оценке, если: а) нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей; б) изъятые вещи подвергаются быстрой порче и направляются на реализацию или уничтожение; в) изъятые из оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция подлежат направлению на переработку или уничтожение.

Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен, если таковые установлены. В иных случаях стоимость изъятых вещей определяется по их рыночной стоимости. При необходимости она определяется на основании заключения эксперта.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 КоАП РФ). При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления им применяется задержание транспортного средства, включающее его перемещение при помощи другого транспортного средства и помещение в специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания. При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случаях совершения административных правонарушений, задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств. В случае, если создаются препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, а подлежащее задержанию транспортное средство по его техническим характеристикам не может быть помещено на специализированную стоянку, оно может быть перемещено, в том числе путем управления задержанным транспортным средством его водителем либо иным лицом в близлежащее место, где не будет создаваться препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, с последующей блокировкой. Плата за перемещение транспортного средства, за первые сутки его хранения на специализированной стоянке и за блокировку не взимается.

При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, предусмотренных статьями 8.23, 9.3, частью 2 статьи 12.1, статьей 12.4, частями 2, 3, 4 - 6 статьи 12.5, частью 2 статьи 12.37 настоящего Кодекса, запрещается эксплуатация транспортного средства, при этом государственные регистрационные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, запрещение его эксплуатации осуществляются должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, а в отношении транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, - также должностными лицами военной автомобильной инспекции.

О задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол. Копия протокола о задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя

составляется в присутствии двух понятых.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, возврат транспортного средства, оплата расходов за хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.13.1 КоАП РФ). Судно, доставленное в порт Российской Федерации уполномоченными должностными лицами, может быть задержано для выяснения обстоятельств административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении. О задержании судна составляется протокол. Копия протокола о задержании судна вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Срок задержания судна исчисляется с момента составления протокола о задержании судна и не может превышать 72 часа. По истечении срока задержания судно подлежит освобождению либо аресту. О задержании иностранного судна федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага судна в Российской Федерации. Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных судов и порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ). 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 и применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами, указанными в статье 27.3, части 2 статьи 28.3 настоящего Кодекса, в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. В протоколе об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, их опись и идентификационные признаки, а также делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

В случае необходимости товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются. Копия протокола об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю. В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежат ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Привод (ст. 27.15 КоАП РФ). В установленных законом случаях применяется привод физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля.

Привод осуществляется:

1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;

2) органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

В связи с производством по уголовному делу свидетели и обвиняемые, не являющиеся без уважительной причины по вызову органов расследования или суда, также могут быть подвергнуты приводу. Данный вид привода имеет уголовно-процессуальный характер и основанием его применения является постановление прокурора, следователя, органа дознания или определение суда.

Временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ). Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом или компетентными должностными лицами прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

При нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется. Приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица.

Протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае, если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись.

Рассмотренные выше и некоторые другие меры административного пресечения нередко одновременно выполняют функции процессуальных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Это меры двойного назначения: и административного пресечения, и административно-процессуального обеспечения. В то же время и те и другие меры предшествуют и подготавливают применение основного классификационного вида административного принуждения - административного наказания <175>.

<175> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 677.

15.2. 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 Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ

"Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" <176>. Административный надзор устанавливается в целях наблюдения за поведением лиц, ранее судимых, оказания на них необходимого воспитательного воздействия, предупреждения новых преступлений.

<176> СЗ РФ. 2011. N 15. Ст. 2037.

Административный надзор - осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им определенных обязанностей. Поднадзорное лицо - лицо, в отношении которого осуществляется административный надзор. Административный надзор устанавливается судом при наличии соответствующих оснований в отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость, за совершение:

- 1) тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 2) преступления при рецидиве преступлений;
- 3) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

В отношении совершеннолетнего лица, освобождаемого или освобожденного из мест лишения свободы и имеющего непогашенную либо неснятую судимость за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве преступлений административный надзор устанавливается в обязательном порядке.

Административный надзор также устанавливается в случае, если:

- 1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;
- 2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два и более административных правонарушений против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

В отношении поднадзорного лица могут устанавливаться следующие административные ограничения:

- 1) запрещение пребывания в определенных местах;
- 2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;
- 3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;
- 4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;
- 5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Установление судом административного ограничения в виде обязательной явки от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации является обязательным.

Суд в течение срока административного надзора на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя с учетом сведений об образе жизни и о поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им административных ограничений может частично отменить административные ограничения или на основании заявления органа внутренних дел может дополнить ранее установленные поднадзорному лицу административные ограничения.

Административный надзор прекращается в следующих случаях: 1) истечение срока административного надзора; 2) снятие судимости с поднадзорного лица; 3) осуждение поднадзорного лица к лишению свободы и направление его к месту отбывания наказания; 4) вступление в законную силу решения суда об объявлении поднадзорного лица умершим; 5) смерть поднадзорного лица.

Административный надзор может быть досрочно прекращен судом на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя по истечении не менее половины установленного судом срока административного надзора, при условии что поднадзорное лицо добросовестно соблюдает административные ограничения, выполняет обязанности, предусмотренные указанным Федеральным законом, и положительно характеризуется по месту работы и (или) месту жительства или пребывания.

В случае отказа суда в досрочном прекращении административного надзора повторное заявление может быть подано в суд не ранее чем по истечении шести месяцев со дня вынесения решения суда об отказе в досрочном прекращении административного надзора.

В отношении лица, которое отбывало наказание за преступление против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, административный надзор не может

быть прекращен досрочно. После прекращения административного надзора поднадзорное лицо снимается с учета в органах внутренних дел.

15.3. Принудительное лечение лиц, страдающих психическими заболеваниями

Принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих, - мера административного принуждения (пресечения), к которой 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 от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" оно называется "недобровольное лечение" <177>. 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.

<177> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 33. Ст. 1913.

Принудительные меры медицинского характера применяются по решению суда в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, которые установлены Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Эти меры осуществляются в психиатрических учреждениях органов здравоохранения. Лица, помещенные в психиатрический стационар по решению суда о применении принудительных мер медицинского характера, пользуются определенными правами. Они признаются нетрудоспособными на весь период пребывания в психиатрическом стационаре и имеют право на пособие по государственному социальному страхованию или на пенсию на общих основаниях.

Поводом для госпитализации в психиатрический стационар являются наличие у лица психического расстройства и решение врача-психиатра о проведении обследования или лечения в стационарных условиях либо постановление судьи. Основанием для помещения в психиатрический стационар может быть также необходимость проведения психиатрической экспертизы в случаях и в порядке, которые установлены законами Российской Федерации.

Несовершеннолетний в возрасте до 15 лет помещается в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его родителей или иного законного представителя. В случае возражения одного из родителей либо при отсутствии родителей или иного законного представителя помещение несовершеннолетнего в возрасте до 15 лет в психиатрический стационар проводится по решению органа опеки и попечительства, которое может быть обжаловано в суд. Лицо, страдающее психическим расстройством, может быть госпитализировано в психиатрический стационар без его согласия или без согласия его законного представителя до постановления судьи, если его обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство является тяжелым и обусловливает:

- а) его непосредственную опасность для себя или окружающих, или
- б) его беспомощность, то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, или
- в) существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Стационарная психиатрическая помощь осуществляется в наименее ограничительных условиях, обеспечивающих безопасность госпитализированного лица и других лиц, при соблюдении медицинским персоналом его прав и законных интересов.

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 лица, 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 полиции обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации и обеспечивать безопасные условия для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра. В случаях необходимости предотвращения действий, угрожающих жизни и здоровью окружающих со стороны госпитализируемого лица или других лиц, а также при необходимости розыска и задержания лица, подлежащего госпитализации, сотрудники полиции действуют в порядке, установленном Федеральным законом "О полиции".

Несовершеннолетний в возрасте до 15 лет, помещенный в психиатрический стационар по просьбе или с согласия его родителей или иного законного представителя, подлежит обязательному освидетельствованию комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения. В течение первых шести месяцев несовершеннолетний подлежит освидетельствованию комиссией врачей-психиатров не реже одного раза в месяц для решения вопроса о продлении госпитализации. При продлении госпитализации свыше шести месяцев освидетельствования комиссией врачей-психиатров проводятся не реже одного раза в шесть месяцев. В случае обнаружения комиссией врачей-психиатров или администрацией психиатрического стационара злоупотреблений, допущенных при госпитализации законными представителями несовершеннолетнего в возрасте до 15 лет, администрация психиатрического стационара извещает об этом орган опеки и попечительства по месту жительства подопечного.

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. Лицо, помещенное в психиатрический стационар в недобровольном порядке, в течение первых шести месяцев не реже одного раза в месяц подлежит освидетельствованию комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения для решения вопроса о продлении госпитализации. При продлении госпитализации свыше шести месяцев 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 заключение 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.

Пациенту должны быть разъяснены основания и цели помещения его в психиатрический стационар, его права и установленные в стационаре правила на языке, которым он владеет, о чем делается запись в медицинской документации.

Все пациенты, находящиеся на лечении или обследовании в психиатрическом стационаре, вправе:

- обращаться непосредственно к главному врачу или заведующему отделением по вопросам лечения, обследования, выписки из психиатрического стационара и соблюдения прав, предоставленных настоящим Законом;

- подавать без цензуры жалобы и заявления в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру, суд, к адвокату, в государственное юридическое бюро (при наличии);

- встречаться с адвокатом, работником или уполномоченным лицом государственного юридического бюро и со священнослужителем наедине;

- исполнять религиозные обряды, соблюдать религиозные каноны, в том числе пост, по согласованию с администрацией иметь религиозные атрибуты 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;

- получать наравне с другими гражданами вознаграждение за труд в соответствии с его количеством и качеством, если пациент участвует в производительном труде.

Пациенты имеют также следующие права, которые могут быть ограничены по рекомендации лечащего врача заведующим отделением или главным врачом в интересах здоровья или безопасности пациентов, а также в интересах здоровья или безопасности других лиц: вести переписку без цензуры; получать и отправлять посылки, бандероли и денежные переводы; пользоваться телефоном; принимать посетителей; иметь и приобретать предметы первой необходимости, пользоваться собственной одеждой. Платные услуги (индивидуальная подписка на газеты и журналы, услуги связи и так далее) осуществляются за счет пациента, которому они предоставляются.

Глава 16. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

16.1. Понятие административной ответственности

Внимание, уделяемое в настоящее время административной ответственности, вполне обоснованно: административные правонарушения - самые распространенные из всех видов правонарушений, и уже в силу этого борьба с ними приобретает первостепенное значение.

Административная ответственность выполняет большую профилактическую роль в предупреждении преступлений, поскольку объект посягательства во многих административных правонарушениях и уголовных преступлениях один и тот же: права и свободы граждан, собственность, общественный порядок, порядок управления и другие административно-правовые отношения.

Особенность административной ответственности состоит в том, что исключительно широк правовой аспект регулируемых общественных отношений. Административное принуждение и административная ответственность предназначены для защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты общественной нравственности, охраны окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Административная ответственность наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством путем издания правовых норм, определяющих основания ответственности, меры, которые могут применяться к нарушителям, порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнения этих мер.

В теории права юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания, поскольку оно есть и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, и в гражданско-правовой неустойке <178>.

<178> См.: Проблемы общей теории государства и права: Учебник. М.: Норма, 2002. С. 489; Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. СПб.: Питер, 2004. С. 388; Рассказов А.П. Теория государства и права: Учебник. М.: РИОР, 2009. С. 424.

При наличии юридического факта - административного правонарушения включается механизм санкции правовой нормы, и санкция из потенциальной возможности применения наказания преобразуется в действительное административное наказание.

В административном праве из всех многочисленных мер административного принуждения (досмотр, реквизиция, задержание, изъятие и т.д.) только назначение административного наказания влечет наступление административной ответственности. Следовательно, административная ответственность - это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение.

Административную ответственность характеризуют некоторые признаки, общие для всех видов юридической ответственности.

Во-первых, она представляет собой государственное принуждение, поскольку реализация властных полномочий осуществляется через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Во-вторых, это правовое принуждение, подчиняющееся общим принципам законности и справедливости права. Административная ответственность применяется на основе правовой регламентации ее объема и пределов, нормативного установления оснований, содержания и процессуальных форм реализации конкретных административных наказаний. Нормы, регулирующие составные элементы административной ответственности, в совокупности представляют собой

самостоятельный институт административного права.

В-третьих, она влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией правовой нормы. По содержанию меры административной ответственности выражаются в предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях лишениях или ограничении прав и свобод нарушителей, поскольку иным образом оказать принудительное воздействие на этих лиц невозможно. Неблагоприятные последствия для правонарушителя могут наступать в виде лишений или ограничений морального (предупреждение), материального (штраф, конфискация, возмездное изъятие) или физического характера (административный арест).

В-четвертых, в мерах административной ответственности содержится итоговая правовая оценка деяния и нарушителя от имени государства. Именно административное наказание представляет собой "окончательную, последнюю инстанцию" в борьбе с правонарушениями, т.е. решение вопроса по существу, и виновный в соответствии с характером и общественной опасностью совершенного подвергается административному наказанию.

Данный признак юридической ответственности вообще и административной ответственности в частности наиболее ярко выражает ее специфику, а именно осуждение виновного поведения от имени государства, государственное порицание правонарушителя.

В-пятых, юридическая ответственность всегда рассматривалась в качестве результата правонарушения, т.е. это ретроспективная, или негативная, ответственность в отличие от так называемой положительной (позитивной) ответственности, которая понимается как ответственность за порученное дело, за выполнение поставленной задачи, когда она совпадает с понятием правовой обязанности или долга.

Каковы же основные черты административной ответственности, присущие только данному институту административного права?

1. Административную ответственность можно рассматривать как правовую ответственность за административные правонарушения. При этом следует учесть, что объектом посягательства являются отношения в сфере государственного управления, а также некоторые другие. Так, административная ответственность устанавливается за посягательства на таможенные, налоговые отношения, отношения, связанные с защитой собственности, с охраной прав граждан, природы, здоровья населения, торговли и т.д.

Вместе с тем административная ответственность применяется за нарушение не каждой нормы административного права, а тех из них, которые содержат указание на административную ответственность.

2. Административная ответственность используется как важное средство правоохраны, борьбы с особым видом нарушений - административными правонарушениями, которые хотя и не так опасны, как преступления, но совершаются гораздо чаще. Их опасность заключается не только в характере самих противоправных действий или бездействия, но и в значительной распространенности.

3. Административная ответственность отличается своим субъектным составом. Субъектами этого вида ответственности являются как физические, так и юридические лица - предприятия, организации.

4. По своей сущности административная ответственность представляет собой воздействие, оказываемое полномочным органом государства на лицо, совершившее административное правонарушение. Цель этого воздействия состоит в воспитании виновного в духе уважения к закону и правопорядку, а также в предупреждении совершения новых правонарушений как лицами, привлеченными к административной ответственности, так и другими гражданами.

5. Нарушение административно-правовых норм влечет за собой применение мер административного принуждения, одним из видов которых являются административные наказания. Именно эти последние, в отличие от мер предупреждения, пресечения и процессуальных мер обеспечения производства по делу, применяются в результате привлечения к административной ответственности.

6. Административную ответственность отличает порядок ее установления. В соответствии с п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство, а следовательно, и установление административной ответственности относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С учетом положений ст. 1.1 КоАП это означает, что административная ответственность характеризуется множественностью органов государственной власти, полномочных ее устанавливать. К ним в настоящее время относятся законодательные органы Российской Федерации и ее субъектов.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает установление административной ответственности только этим Кодексом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях. При этом к ведению Российской Федерации отнесено установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения;

административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. Значит, нормы права, содержащиеся во вновь принимаемых федеральных законах и вносящие изменения или дополнения в действующий Кодекс об административных правонарушениях, должны в обязательном порядке вноситься в данный Кодекс.

Административная ответственность за правонарушения, носящие региональный характер (нарушение правил благоустройства населенных пунктов, общественного порядка и т.п.), т.е. находящиеся вне предметов ведения Российской Федерации, может быть установлена законами субъектов РФ, осуществляющих, таким образом, собственное правовое регулирование в данной сфере.

7. Меры административной ответственности применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. Все они, реализуя свои полномочия, назначают правонарушителям административные наказания. К ним относятся судьи (мировые судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, многочисленные органы исполнительной власти. Законами субъектов РФ к ним могут быть отнесены административные комиссии и иные коллегиальные органы.

В Кодексе об административных правонарушениях теперь расширен круг дел, рассматриваемых судьями. Расширена и их исключительная компетенция за счет отнесения к их ведению назначения, помимо административного ареста, ряда других административных наказаний: лишения специальных прав, конфискации, возмездного изъятия ряда предметов, дисквалификации, административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации.

8. Меры административной ответственности применяются органами и должностными лицами в отношении не подчиненных им по службе нарушителей, не связанных с ними служебно-трудовыми отношениями. Данное обстоятельство позволяет отличить административную ответственность от дисциплинарной, к которой привлекаются руководители, рабочие, служащие и вспомогательный персонал, как правило, в порядке подчиненности вышестоящим органом или должностным лицом.

9. Привлечение к административной ответственности и назначение административного наказания не влекут для нарушителя судимости и не являются основаниями увольнения его с работы.

10. Административную ответственность характеризует особый процессуальный порядок ее реализации. Своей относительной простотой, оперативностью и экономичностью он отличается от уголовного и гражданского судопроизводства.

11. Во всех случаях ответственность за административные правонарушения наступает перед государством, которое устанавливает полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об этих правонарушениях и назначению наказаний. Этим обстоятельством административная ответственность сходна с уголовной и отличается от дисциплинарной, а также гражданско-правовой. Ответственность последних двух видов наступает главным образом перед субъектом договорных и внедоговорных гражданско-правовых или трудовых отношений.

12. Важная черта административной ответственности состоит в том, что ее можно рассматривать как совокупность материальных и процессуальных правоотношений, т.е. материально-деликтных, вызванных совершением конкретного правонарушения, и административно-процессуальных, связанных с необходимостью собрать материалы о правонарушении и лице, его совершившем, рассмотреть дело, вынести законное, обоснованное и справедливое решение, обеспечить его исполнение. Нередко при реализации административной ответственности материальные и процессуальные правоотношения как бы сливаются, образуя единое целое. Например, штраф налагается и взимается на месте совершения административного правонарушения в порядке так называемого усеченного процесса ввиду очевидности и простоты самого характера административного правонарушения.

Административная ответственность, как и любая другая 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).

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.

16.2. Исторические предпосылки формирования современного законодательства об административной ответственности

После Октябрьской революции 1917 г. существовавший механизм привлечения к административной ответственности был ликвидирован без замены органами, которые могли бы осуществлять административное производство. Придя к власти, большевики не сразу ощутили необходимость принятия единого акта, посвященного правонарушениям, санкцией за которые был не только расстрел. Лишь в 1922 г. было решено приступить к разработке проекта Административного кодекса. Однако ни один из них, к сожалению, не был утвержден законодательными органами, хотя в юридической литературе 1922 - 1927 гг. было много высказываний в пользу принятия такого Кодекса в РСФСР.

Учитывая требования местных органов власти, НКВД РСФСР разработал проект Административного устава, который был разослан в октябре 1924 г. всем народным комиссариатам, областным и губернским исполнительным комитетам и их административным отделам.

В период работы II сессии ВЦИК 12 созыва обсуждался вопрос о необходимости и своевременности издания Административного кодекса. Собрание ВЦИК единогласно признало необходимость Административного кодекса и обратилось в президиум ВЦИК с просьбой поручить Совету народных комиссаров приступить к его рассмотрению с таким расчетом, чтобы Кодекс мог поступить на утверждение очередной сессии ВЦИК.

Проект этого Кодекса содержал четыре части.

1. Обеспечение революционной законности в советском управлении.
2. Обязательные постановления и административные взыскания.
3. Публичные права граждан.
4. Охрана революционного порядка.

Части состояли из глав, объединявших однородные нормы <179>. Это была первая правовая попытка урегулировать общественные отношения в сферах административной ответственности.

<179> См.: Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 164 - 166.

Важным событием в ее становлении явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке". Он состоял из 23-х статей. Предусматривался только один вид административного взыскания - штраф, который устанавливался высшими органами государственной власти и государственного управления СССР, союзных и автономных республик в пределах их компетенции.

Данным нормативным актом были установлены штрафы за нарушение определенных правил, относящихся к компетенции СССР, а также за нарушение других правил, которые относились к совместному ведению СССР и союзных республик. Предоставлялись и исключительные предметы ведения союзным республикам <180>.

<180> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. N 34. С. 368.

Указом отменялось наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации, а также рекомендовалось союзным республикам создание и порядок деятельности административных комиссий.

Порядок производства по делам об административных нарушениях устанавливался законодательством союзных республик. Двадцати четырем органам управления предоставлялось право применять наложение штрафов в административном порядке без обращения в административные комиссии.

Органы и должностные лица, которым было предоставлено право наложения на граждан штрафов в административном порядке, имели право вместо наложения штрафа сделать нарушителю предупреждение либо передать в отношении его материалы в товарищеский суд или общественные организации по месту его работы или жительства для применения мер общественного воздействия.

Порядок рассмотрения в судах жалоб на неправильное наложение штрафа, а также перечень

имущества, не подлежащего изъятию при взыскании штрафа, устанавливались законодательством союзных республик.

Указ был введен в действие 1 января 1962 г. и имел обратную силу в отношении невзысканных штрафов, наложенных на граждан и должностных лиц, а также на учреждения, предприятия и организации.

Президиум Верховного Совета СССР 13 октября 1967 г. принял Постановление "О практике применения Указа Президиума Верховного Совета СССР "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке". В нем давалось поручение Комиссиям законодательных предположений Совета Союза и Совета национальностей разработать проект Основ законодательства СССР и союзных республик об административной ответственности с учетом практики применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке". Это был второй этап подготовки к принятию Основ об административной ответственности.

Важной правовой вехой в становлении кодификации об административной ответственности явилось принятие Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях <181>, введенных в действие с 1 марта 1981 г. По своему правовому содержанию это был первый общесоюзный кодифицированный законодательный акт по вопросам административной ответственности и мерам административного принуждения.

<181> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. N 44. С. 910.

Основы состояли из четырех разделов, объединяющих 42 статьи.

Раздел I - Общие положения. В статье 2 говорилось, что "законодательство Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях состоит из настоящих Основ, определяющих принципы и устанавливающих общие положения этого законодательства и издаваемых в соответствии с ними законодательных актов СССР и постановлений Совета Министров СССР, кодексов и иных законодательных актов союзных республик и постановлений Советов Министров союзных республик об административных правонарушениях".

Таким образом, устанавливать административную ответственность могли Правительство СССР и правительства союзных республик.

Раздел II - Административное правонарушение и административная ответственность. Впервые на законодательном уровне сформулировано понятие административного правонарушения (ст. 7). Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Впервые были установлены виды административных взысканий (ст. 12):

- предупреждение;
- штраф;
- возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты);
- исправительные работы;
- административный арест.

Раздел III - Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Такое право предоставлялось:

- административным комиссиям;
- исполнительным комитетам поселковых, сельских Советов народных депутатов;
- районным (городским), районным в городах комиссиям по делам несовершеннолетних;
- районным (городским) народным судам (народным судьям);
- органам внутренних дел, органам государственных инспекций.

Раздел IV - Производство по делам об административных правонарушениях. Это своего рода административный процесс, но в усеченном виде. Тем не менее этот раздел для будущих республиканских кодексов сыграл большую правовую роль в систематизации норм производства. Так, впервые в законодательном порядке были установлены реквизиты протокола об административном правонарушении. Устанавливались меры административного принуждения - административное задержание, досмотр вещей и изъятие вещей и документов.

Предусматривались правовые гарантии лицу, привлекаемое к административной ответственности, в праве: знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять

ходатайства; при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката; выступать на родном языке, пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство; обжаловать постановление по делу.

Следующим этапом в укреплении законности, охране прав личности послужило принятие 20 июня 1984 г. Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, вступившего в действие с 1 января 1985 г.

Впервые на территории РСФСР возникли законные административно-правовые отношения между гражданами, должностными лицами, лицами без гражданства и юрисдикционными органами, применяющими меры административного принуждения и виды административных взысканий.

Вобрав в себя все положения Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, Кодекс выстроил логическую последовательность норм, регулирующих административную ответственность с точки зрения ее структурного содержания, обозначил и систематизировал приоритетность объектов правонарушений, перечень деяний, признаваемых противоправными, квалифицированными как административное правонарушение.

На тот период Кодекс имел следующую структуру. В **первом разделе**, включающем девять статей, содержались общие положения. В них закреплялась структура законодательства об административной ответственности.

Второй раздел открывал общую часть, состоящую из тридцати статей в трех главах. В общей части сосредоточены положения, касающиеся оснований административной ответственности: понятие административного правонарушения, перечень видов взыскания и их существенная правовая характеристика и правила наложения.

Особенная часть состояла из девяти глав, объединяющих 153 состава административных правонарушений. В этих двух разделах сконцентрированы нормы материального права. В остальных трех разделах КоАП последовательно закреплены процессуальные, процедурные нормы, которые составляют производство по делам об административных правонарушениях.

Третий раздел установил систему органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Четвертый раздел содержал процессуальные нормы о статусе лиц, участвующих в процессе по делу об административном правонарушении, стадии рассмотрения и пересмотра дела в связи с обжалованием или опротестованием решения по делу.

Пятый раздел предусматривал нормы, регламентирующие порядок и процедуру исполнения постановлений о каждом виде административных взысканий. Из 307 статей КоАП 113 составляли административно-процессуальные нормы. В таком структурном виде Кодекс РСФСР об административных правонарушениях начал действовать на всей территории России. С момента вступления в силу в него были внесены значительные изменения и дополнения.

16.3. Нормативные основания административной ответственности

В современной науке административного права 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 <182>.

<182> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., Теис, 1994. Часть 1. Сущность и основные институты административного права; Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: Учебник. Ростов н/Д: Феникс, 2008 и др.

20 декабря 2001 г. Государственной Думой принят и с 1 июля 2002 г. введен в действие новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. До вступления в силу КоАП РФ федеральные нормы об административной ответственности были помещены в десятки актов федеральных органов. С 1 июля 2002 г. на федеральном уровне круг источников, содержащих материальные и процессуальные нормы об административной ответственности, был резко сокращен, а соответствующий правовой массив кодифицирован.

Структура КоАП РФ незначительно отличается от той, какую имеет КоАП РСФСР 1984 г. В концептуальном же плане она является преемственной. Имеется в виду лишь то, что новый Кодекс также включает разделы, посвященные Общим положениям, Особенной части; субъектам,

уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях; производству по этим делам; исполнению постановлений по ним.

Новый Кодекс об административных правонарушениях предусматривает, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Это, в частности, означает, что развитие федерального законодательства в данной области должно осуществляться лишь путем внесения изменений и дополнений в КоАП и не должны применяться законы до включения их положений в КоАП.

КоАП отнес к ведению РФ установление: 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения; 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными правовыми актами РФ; 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях; 5) порядка исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

КоАП РФ определяет в соответствии с: а) законодательством о судебной системе подсудность дел об административных правонарушениях судам; б) законодательством о защите прав несовершеннолетних подведомственность таких дел комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав; в) установленной структурой федеральных органов исполнительной власти подведомственность их федеральным органам исполнительной власти.

Субъекты РФ могут устанавливать ответственность за административные правонарушения путем издания законов. Ими могут быть либо обычные законы, либо кодексы субъектов об административных правонарушениях. Законы субъектов РФ не могут противоречить КоАП. В случае противоречия между ними действует КоАП РФ.

Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения.

В КоАП сформулировано более широкое понятие обратной силы закона, а именно: закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение или иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, не имеет обратной силы (ст. 1.7).

Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Согласно КоАП законодательство об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность как физических, так и юридических лиц.

Как уже указывалось выше, 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).

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. Он 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 общедоказательное 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).

Необходимо отметить, что по объему регулируемых общественных отношений и по качеству их регламентации КоАП РФ намного превосходит своего предшественника - КоАП РСФСР 1984 г. Справедливости ради следует отметить, что КоАП РСФСР был первым в России опытом кодификации законодательства об административной ответственности <183>.

<183> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 543.

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 (разделы I и II КоАП РФ);

2) процессуальные, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях (разделы III - V КоАП РФ).

Далее отметим, что объединение в одном законе норм об административных правонарушениях и граждан, и организаций позволило кодифицировать федеральное законодательство по этому вопросу.

Административное правонарушение - это не только посягательство на порядок государственного управления и другие нарушения, допускаемые в сфере организации управленческого процесса, но и нарушения любых норм законодательства, предусматривающие привлечение к административной ответственности. Таким образом, в качестве административно-правовых могут выступать нарушения норм в области торговой деятельности, строительства, общественного порядка, защиты нравственности и т.д.

Состав лиц, привлекаемых к административной ответственности, существенно отличает ее от уголовной ответственности. Дело в том, что согласно нормам КоАП РФ к административной ответственности может быть привлечено как физическое, так и юридическое лицо, в то время как уголовное законодательство предполагает привлечение к ответственности только физических лиц.

Одновременно чрезвычайно широк и круг лиц, которые вправе налагать административные наказания. Если к уголовной ответственности физическое лицо может быть привлечено исключительно по решению (приговору) суда, то меру административной ответственности своим решением вправе назначить не только суд, но и многие органы исполнительной власти, а также уполномоченные организации и учреждения. Так, дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, рассматриваются в пределах их компетенции судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Среди последних следует упомянуть органы внутренних дел, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, налоговые органы, органы, ответственные за исполнение федерального бюджета, таможенные органы, органы экспортного контроля, пограничные органы, военных комиссаров, федеральную инспекцию труда и подведомственные ей государственные инспекции труда, органы государственной санитарно-эпидемиологической службы, органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор, органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль, органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области защиты растений, органы, осуществляющие государственный контроль за химизацией и использованием химических веществ в сельском хозяйстве, органы, осуществляющие государственный контроль за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки, государственные семенные инспекции, органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель, органы,

осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, органы, осуществляющие государственный геологический контроль, органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов, органы, уполномоченные в области использования, охраны и защиты лесного фонда, органы охраны территории государственных природных заповедников и национальных парков, органы, уполномоченные в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, органы рыбоохраны, органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, органы, осуществляющие государственный экологический контроль, и многие другие.

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.

В соответствии со ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится:

1) установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

7) регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с настоящим Кодексом.

Кроме того, законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля.

Дела об административных правонарушениях от имени органов рассматривают в пределах своих полномочий должностные лица: руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители; руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, от имени органов рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В случае упразднения органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

Следует отметить, что субъекты правонарушений и субъекты, уполномоченные привлекать к административной ответственности, не находятся между собой в служебных или трудовых отношениях, что, как уже было отмечено, отличает административную ответственность от дисциплинарной.

Меры административной ответственности по своему составу также значительно отличаются от мер уголовной ответственности. До введения в действие нового КоАП РФ под наказанием понималась исключительно мера уголовной ответственности. Административная ответственность заключалась в применении административных взысканий. Теперь мерами административной ответственности признаны административные наказания, среди которых предупреждение, административный штраф, 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, административное приостановление деятельности.

Административную ответственность отличает также и порядок ее установления. Уголовное законодательство в качестве одного из основополагающих принципов опирается на положение о невозможности установления уголовного наказания иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренных Уголовным кодексом РФ. Статья 1 Уголовного кодекса РФ предусматривает, что все новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс РФ.

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

- общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Следовательно, все прочие вопросы могут быть разрешены субъектами Российской Федерации в собственном законодательстве с учетом региональных особенностей. Однако фактически полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации существенно ограничены и заключаются главным образом в возможности устанавливать административную ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения, и определять должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о данных административных правонарушениях, а также мировых судей и органы, уполномоченные рассматривать дела о таких административных правонарушениях.

Определенную специфику административной ответственности придает и порядок действия законодательства об административных правонарушениях. Так, КоАП РФ установлено, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. В то же время производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Процедура привлечения к административной ответственности значительно проще, нежели аналогичные процедуры привлечения к гражданской или уголовной ответственности. Необходимость оперативного реагирования на нарушение норм административного законодательства обусловила разработку относительно простой, экономичной и непродолжительной процедуры привлечения к административной ответственности. В административном праве возможно привлечение к ответственности на месте совершения правонарушения с минимальным оформлением происшедшего (например, в случае с оплатой штрафа за безбилетный проезд в городском общественном транспорте). Применительно к уголовной или гражданской ответственности это недопустимо.

16.4. Принципы административной ответственности

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит ряд принципов административной

ответственности. Принципы - это те основополагающие положения, руководство которыми является основой для применения норм законодательства об административной ответственности.

Первый принцип по своей сути представляет собой продолжение общеправового принципа формально юридического равенства всех перед законом и судом, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ. КоАП РФ установлено, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. Равенство граждан перед законом при рассмотрении дела об административном правонарушении позволяет утверждать, что в отношении человека и гражданина применяются одни и те же нормативно-правовые акты - материальные нормы и административно-процессуальные правила.

Равенство подтверждается тем, что функционируют нормы о понятии административного проступка, об обстоятельствах, исключающих возможность привлечения к ответственности, принципах назначения видов административного взыскания, порядке рассмотрения административного дела, исследования и оценки доказательств, вынесения постановления, о порядке его обжалования и опротестования.

Законодательство содержит перечень наиболее распространенных факторов и свойств, наличие которых у граждан не дает основания для умаления или запрета каких-либо прав и свобод человека: пол, образование, язык и т.д.

Все эти вопросы урегулированы в КоАП, и производство осуществляется в соответствии с теми положениями, которые закреплены в его нормах. Следует отметить, что единый для всех граждан закон не дает никому привилегий в зависимости от социального, служебного, имущественного, национального положения или других обстоятельств.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами. Последнее положение означает, что действующим законодательством установлены специальные процедуры привлечения к различным видам ответственности отдельных субъектов права, что связано с существованием системы сдержек и противовесов, обеспечивающей равновесие ветвей государственной власти.

Так, ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" <184> предусмотрено, что член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ не могут быть:

<184> СЗ РФ. 1994. N 2. Ст. 74.

- привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

- задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

- подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Второй принцип - презумпция невиновности. Этот принцип лежит в основе справедливого судопроизводства и других процедур привлечения к ответственности. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Принцип презумпции невиновности проявляется также в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Третьим принципом, закрепленным законодательно, является законность. Институт административной ответственности опирается также на ряд правил, связанных с обеспечением законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто

административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом;

- применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом;

- при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

В науке административного права выявлено значительное число принципов, до сих пор не нашедших законодательного признания в качестве основополагающих идей административной ответственности. К таким принципам относится, в частности, принцип обратной силы закона, который обуславливает недопустимость придания обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему административную ответственность, и применение нового закона, устраняющего или смягчающего административную ответственность.

Принцип гарантированности судебной защиты означает, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, заинтересованным лицам принадлежит право на судебное обжалование незаконного или необоснованного постановления по делу об административном правонарушении.

Принцип недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением закона, вытекает из статьи 50 Конституции РФ и представляет собой значительную гарантию интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, от произвола должностных лиц.

Принцип неотвратимости административной ответственности предполагает, что установление и применение административной ответственности должны обеспечивать наказание всех лиц, совершивших административные правонарушения.

Принцип индивидуализации административной ответственности требует, чтобы при назначении административного наказания учитывались характер совершенного административного правонарушения, смягчающие и отягчающие обстоятельства, а также личность виновного для физического лица и его имущественное положение или имущественное и финансовое положение юридического лица.

Содержание каждого принципа объективно обусловлено теми отношениями в обществе, государстве, в конкретных отраслях права и институтах права, в которых они существуют и действуют. Административно-процессуальное право и отдельные производства, в том числе и производство по делам об административных правонарушениях, по своей логической природе являются дедуктивной системой, а это значит, что положения, имеющие право претендовать на роль принципов этой системы, должны отвечать требованиям полноты, непротиворечивости, взаимной независимости и взаимосвязи, ибо в обратном случае административно-процессуальное право перестанет быть внутренне согласованной, сбалансированной системой.

16.5. Административная ответственность юридических лиц

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 воздействия. Административная ответственность, административные наказания - единственное, а потому необходимое средство карательного воздействия на юридических лиц, не соблюдающих действующие юридические нормы.

В настоящее время административная ответственность распространяется не только на физических лиц, но все в большей мере и на юридические лица. Законодательство об административной ответственности организаций еще не представляет собой систему, сложившуюся на основе четкой научной концепции. Но данный институт административного права в последние годы динамично развивается, и в действующем Кодексе об административных правонарушениях значительное место отведено правовым основам назначения административных наказаний юридическим лицам (предприятиям, учреждениям, организациям).

Согласно Гражданскому кодексу РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс и смету (ст. 48). Юридическими лицами могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации (ст. 50). Юридические лица подлежат государственной регистрации в порядке, который определяется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" <185>.

<185> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3431.

Характеризуя административную ответственность, следует заметить, что она распространяется на все правонарушения (независимо от их отраслевой принадлежности), в которых находит свое выражение административно-правовой метод регулирования общественных отношений. Данное положение касается и ответственности юридических лиц. Поэтому должны быть признаны несостоятельными появляющиеся суждения о финансовой, экологической, земельно-правовой, таможенной и иных видах ответственности, поскольку все это суть разновидности одного и того же явления - административной ответственности, субъектами которой во многих случаях являются юридические лица <186>.

<186> См., например: Саенко М.В. Юридическая ответственность: структура и виды // Актуальные проблемы российского права на современном этапе. Пенза, 2009. С. 49; Гребнев С.Д. Правонарушение и ответственность в финансовом и налоговом праве. М.: Статут, 2006. С. 94; и др.

Среди субъектов административной ответственности появились субъекты, охватываемые цивилистическим понятием "юридические лица", которое дается в ст. 48 ГК РФ.

Административную ответственность юридических лиц характеризуют традиционные признаки состава административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). Однако они обладают существенными особенностями, отличающими их от аналогичных признаков, характеризующих состав административного правонарушения, совершаемого физическими лицами. Прежде всего и в основном это касается понятия вины.

Вина - необходимое условие всякой ответственности. Не может быть ни административной, ни дисциплинарной, ни уголовной ответственности без наличия вины, т.е. виновного совершения противоправного действия (бездействия).

Естественно, понятие вины применительно к юридическим лицам должно иметь иное содержание, чем в тех случаях, когда к административной ответственности привлекаются физические лица. При этом выяснение характера вины в отношении юридических лиц через призму классического понимания умысла или неосторожности является беспредметным. В теории права вина юридического лица всегда рассматривалась как принятие либо непринятие всех необходимых и возможных мер для предотвращения нарушения либо смягчения его неблагоприятных последствий. Иными словами, фактически исследовался вопрос о наличии либо отсутствии вины с учетом конкретных действий или бездействия, активности юридического лица в связи с нарушением установленных законодательством правил, норм, стандартов.

В административном праве может существовать комплексное понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы.

Объективная вина, как это установлено ст. 2.1 КоАП, представляет собой вину юридического лица с точки зрения государственного органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила, т.е. юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Субъективная вина - отношение организации в лице ее администрации, конкретных должностных лиц к противоправному деянию. Иными словами, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Эти элементы вины образуют общее понятие вины юридического лица как признака совершенного им правонарушения и элемента его юридического состава. Таким образом, исключается представление о возможности невиновной ответственности юридических лиц как якобы отличительной особенности административной ответственности организаций, предприятий и учреждений.

В КоАП РФ кодифицированы на федеральном уровне практически все нормы об административной ответственности юридических лиц и учтены особенности процессуального положения юридических лиц как субъектов административной ответственности.

Согласно ст. 57 ГК РФ реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами. В случаях, установленных законом, реорганизация юридического лица в форме его разделения или выделения из

его состава одного или нескольких юридических лиц осуществляется по решению уполномоченных государственных органов (например, федерального антимонопольного органа и его территориальных органов) или по решению суда.

В соответствии со ст. 58 ГК РФ при слиянии юридических лиц обязанности каждого из них переходят к вновь возникшему юридическому лицу в соответствии с передаточным актом. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица в соответствии с передаточным актом. При разделении юридического лица его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом. Таким же образом решается вопрос о правопреемстве и преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида.

Приведенные выше положения законодательства РФ учтены в статье 2.10 КоАП РФ применительно к вопросам привлечения к административной ответственности юридических лиц. Установлено, в частности, что при слиянии юридических лиц, при присоединении, при разделении юридического лица, при преобразовании одного юридического лица в другое административную ответственность несут соответственно вновь возникшее лицо, присоединившее лицо, юридическое лицо, к которому перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено правонарушение, а также вновь возникшее лицо. При этом не имеет значения, было ли известно привлекаемому к ответственности лицу о факте административного правонарушения до завершения соответствующей реорганизации.

При применении норм Кодекса к юридическим лицам следует руководствоваться нормами ч. 2 ст. 3.2 о видах административных наказаний, ч. 2 ст. 2.1 о наличии вины и ряда других статей разделов I, III, IV и V Кодекса, учитывая положения ст. 2.10 КоАП РФ.

Мерой ответственности применительно к юридическим лицам может служить только административное наказание.

Наиболее распространенным видом административного наказания, применяемого к юридическим лицам, в настоящее время остается штраф, исчисляемый как в абсолютном, так и в относительном размере. Возможно также применение таких мер, как предупреждение, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, их конфискация (ст. 3.2 КоАП РФ).

Характеризуя административную ответственность юридических лиц как неблагоприятные последствия виновного неисполнения обязанности, нельзя удовлетвориться ее пониманием только как ответственности за противоправное деяние. Применение административного наказания к юридическому лицу осуществляется не только для наказания за вину, но также с целью обеспечения выполнения организацией своих обязанностей, требований государственных органов.

Обобщая сказанное, можно дать следующее определение: административная ответственность юридических лиц - это применение к организациям, обладающим соответствующей административной правосубъектностью, административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей, предупреждения правонарушений.

При этом важно отметить, что с 1 июля 2002 г. - даты вступления в силу Кодекса об административных правонарушениях юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса об административных правонарушениях или законами субъектов Федерации об административных правонарушениях.

Законодательной новеллой явилось дополнение ст. 2.10 КоАП РФ ч. 9 <187>, в соответствии с которой в случае совершения административного правонарушения единоличным исполнительным органом юридического лица, имеющим статус юридического лица, административное наказание назначается ему в пределах санкции, предусмотренной для юридических лиц.

<187> См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 9-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах и Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" в части уточнения определения и конкретизации признаков манипулирования ценами на рынке ценных бумаг" // СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 777.

В различных отраслях и сферах применение мер административной ответственности к юридическим лицам осуществляется на основе действующих нормативных правовых актов (до их отмены) и характеризуется определенными особенностями. В качестве мер административного наказания законодательство отдает предпочтение штрафам, которые налагаются, например, за самовольное занятие земельного участка, самовольное занятие земельного участка прибрежной

защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, порчу земель, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, использованию земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв и др. Административные дела об упомянутых нарушениях уполномочены рассматривать органы исполнительной власти по земельным ресурсам и землеустройству, охране окружающей среды, природных ресурсов, органы санитарно-эпидемиологического надзора, жилищно-коммунального хозяйства, по архитектуре и градостроительству. Каждый из названных органов рассматривает дела о земельных нарушениях и назначает административные наказания в соответствии со своей компетенцией.

16.6. Освобождение от административной ответственности

Законодательство, базируясь на принципах демократизма, гуманности, экономии средств государственного принуждения и последовательного использования убеждения, предусматривает возможность освобождения лиц, совершивших правонарушения, от того или иного вида юридической ответственности.

Кодекс об административных правонарушениях (ст. 2.9) устанавливает основания, условия и последствия освобождения от административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, при малозначительности проступка. Освобождение от административной ответственности может также проявляться и в замене ее другим видом ответственности (например, дисциплинарной). По существу, в названных случаях в том или ином виде судьей, уполномоченными органами и должностными лицами осуществляется освобождение от административной ответственности тех, кто нарушил правовые предписания.

Своеобразным "освобождением" от административной ответственности является пропуск юрисдикционным органом и его должностными лицами по тем или иным причинам срока давности назначения административного наказания, т.е. привлечения виновного к административной ответственности.

Статьей 4.5 КоАП установлен срок давности назначения административного наказания - постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения правонарушения, а если правонарушение было длящимся (нарушение правил воинского учета, проживание без регистрации, уклонение от перерегистрации охотничьего ружья и т.д.), то не позднее двух месяцев со дня его обнаружения.

Названной статьей предусмотрен и иной срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, антимонопольного, таможенного, налогового, валютного, экологического и ряда других законодательных актов. Он составляет один год со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся правонарушении - один год со дня его обнаружения. Не может быть вынесено постановление по делу об административном правонарушении за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения, а за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции - по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения.

Законодательство закрепляет систему "гибкого реагирования" на административные правонарушения и не требует, чтобы всякое правонарушение обязательно влекло административную ответственность даже в пределах давностного срока. При малозначительности совершения административного правонарушения судья, орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может вообще освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Это положение Закона означает, что судья, орган (должностное лицо), полномочный решать дело по существу, имеет право применить к нарушителю такое средство воздействия, которое не является административным наказанием и не относится к мерам общественного воздействия. При этом вполне очевидно, что устные замечания, сделанные правонарушителю, не влекут юридических последствий.

Главное состоит в том, чтобы при решении вопроса об освобождении нарушителя от административной ответственности были тщательно учтены все объективные и субъективные стороны состава правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

В ряде случаев административное правонарушение влечет в порядке исключения не административную, а дисциплинарную ответственность. Военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной

системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, несут ответственность за административные правонарушения, как правило, по дисциплинарным уставам (положениям), кроме правонарушений, за совершение которых ответственность наступает на общих основаниях (ст. 2.5 КоАП).

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

Специфическим временным освобождением от административной ответственности является предусмотренная ст. 31.5 КоАП отсрочка исполнения постановления о назначении административного наказания. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

По содержанию и юридическим последствиям освобождение от административной ответственности сходно с обстоятельствами, исключаящими производство по делу об административном правонарушении, т.е. их объединяет противоправность деяния и возможность привлечения к ответственности, что непосредственно относится к крайней необходимости. Действительно, содержанием ситуации является административное правонарушение, а юридические последствия (результат) в конечном итоге совпадают и заключаются в отказе юрисдикционного органа или должностного лица от привлечения к административной ответственности того или иного гражданина.

Вместе с тем основания освобождения от административной ответственности и обстоятельства, исключаящие неправомочность деяния, существенно различаются: в одном случае это малозначительность совершенного правонарушения или особенности характера правонарушения и личности правонарушителя, а в другом - крайняя необходимость.

Лицо, действовавшее в состоянии крайней необходимости, административной ответственности не подлежит. Если, например, водитель автомашины с превышением установленной скорости везет в больницу человека, нуждающегося в неотложной медицинской помощи, то он не будет наказан за превышение скорости, поскольку действует в ситуации крайней необходимости.

В соответствии со ст. 2.8 КоАП исключается административная ответственность при невменяемости физического лица. Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Существует институт ограничения административной ответственности. Эти ограничения связаны прежде всего с особенностями субъектов административных правонарушений, предусмотренными административным законодательством или учитываемыми правоприменителями в рамках административного усмотрения. В частности, Кодекс об административных правонарушениях исключает возможность применения некоторых административных наказаний в зависимости от тех или иных особенностей субъекта административного правонарушения.

Так, административный арест (ст. 3.9 КоАП) устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II группы, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов. 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 (ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ). Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся. Лишение специального права в виде права

осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию (ст. 3.8 КоАП РФ).

В законодательном порядке предусматривается ограничение применения административных наказаний в отношении военнослужащих и некоторых других лиц: судей, прокуроров, лиц, пользующихся депутатской неприкосновенностью, иностранных граждан, обладающих иммунитетом и привилегиями от административной юрисдикции на территории Российской Федерации.

16.7. Административное правонарушение: понятие и основные признаки

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.

Законодательное определение понятия "административное правонарушение" дано в ст. 2.1 КоАП РФ, которая определяет: административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ 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 вредности большинства административных правонарушений невелика, они не являются общественно опасными.

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.

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.

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".

Кодекс РФ об административных правонарушениях выделяет следующие группы административных правонарушений:

- посягающие на права граждан;
- посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность;
- в области охраны собственности;
- в области охраны окружающей природной среды и природопользования;
- в промышленности, строительстве и энергетике;
- в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель;
- на транспорте;
- в области дорожного движения;
- в области связи и информатизации;
- в области предпринимательской деятельности;
- в области финансов, налогов, сборов и рынка ценных бумаг;
- в области таможенного дела (нарушения таможенных правил);
- посягающие на институты государственной власти;

- в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- против порядка управления;
- посягающие на общественный порядок и общественную безопасность;
- в области воинского учета.

Все правонарушения согласно законодательному определению характеризуются следующими основными чертами:

1. Административное правонарушение - это деяние, т.е. действие или бездействие. Совершение правонарушения в форме бездействия предполагает, что субъект правонарушения своевременно не предпринял действий, предписанных нормой административного права, т.е. бездействовал. Примером правонарушения, совершаемого в форме бездействия, является правонарушение, состав которого сформулирован в ст. 16.16 КоАП РФ: непринятие лицом, перемещающим товары и (или) транспортные средства, предусмотренных таможенным законодательством мер по таможенному оформлению или по выпуску находящихся на временном хранении товаров и (или) транспортных средств в установленный срок.

2. Административное правонарушение всегда противоправно, т.е. нарушает нормы действующего административного законодательства. Зачастую в теории подчеркивают, что административная ответственность наступает за нарушения норм не только административного, но и других отраслей права <188>. Однако в свете существующего соотношения одной из ведущих отраслей права, административного права и вновь выделившихся в самостоятельные отрасли права отдельных фактически подотраслей административного права данное утверждение представляется несколько условным.

<188> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 259; Административное право России: Учебник. М.: Юнити-Дана, 2008. С. 364; и др.

3. За указанное деяние установлена административная ответственность. Административная ответственность, как мы указывали выше, может быть установлена исключительно КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации, принятыми в пределах их компетенции. Возможность применения административных наказаний 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 п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ отражено, что производство по делу об административном правонарушении нельзя осуществлять, если по этому факту в отношении данного физического лица возбуждено уголовное дело.

4. Указанное деяние совершено физическим или юридическим лицом. Этот признак существенно отличает административное правонарушение от уголовного преступления и дисциплинарного проступка.

5. В совершении данного деяния обязательно наличествуют признаки вины субъекта. Вина - сознательно-волевое отношение к совершаемому деянию, осуждаемое правом. Отсутствие вины подразумевает неспособность или фактическую невозможность осознать характер и возможные последствия совершаемого правонарушения. В КоАП РФ ответственность юридического лица также связывается с понятием вины, т.е. законодателем предложена условная конструкция вины юридического лица, что представляется несколько спорным, учитывая то обстоятельство, что вина - это субъективное отношение к совершаемому деянию. Ранее привлечение юридического лица к административной ответственности основывалось на идее объективного вменения, т.е. привлечения к ответственности независимо от доказательств вины юридических лиц.

Следует иметь в виду, что ранее законодательство об административных правонарушениях наделяло административное правонарушение также свойством общественной опасности, свойственной, к слову, и преступлениям (т.е. уголовно наказуемым правонарушениям). Данное свойство административного правонарушения тесно связано с предусмотренной и новым КоАП РФ возможностью освобождения от административной ответственности по признаку малозначительности деяния, что подразумевает малую общественную опасность совершаемого административного проступка.

Общие признаки, свойственные всякому административному правонарушению, определенным образом преломляются в отношении каждого конкретного проступка. Характеристика (вернее, квалификация) административного правонарушения осуществляется посредством такого понятия, как состав правонарушения, совмещающего в себе все ключевые черты административно наказуемого деяния.

Состав административного правонарушения - это совокупность признаков, позволяющих идентифицировать деяние как административно наказуемое. По существу, состав правонарушения - это теоретическая его конструкция, модель, закрепленная в законодательстве. Законодатель не создает

признаков проступков, а лишь отбирает из них существенные, отличительные и конструирует составы. Логическая конструкция закрепляется в праве и становится обязательной частью нормативной основы ответственности <189>.

<189> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2009. С. 479.

Состав административного правонарушения представляет собой совокупность нескольких элементов, каждый из которых включает в себе некоторую совокупность признаков: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона. Элементы состава отражают те необходимые условия, при которых вступает в действие санкция соответствующей нормы права. Претворение в жизнь теоретической модели проступка, закрепленной в составе правонарушения, является фактическим основанием для привлечения к административной ответственности, т.е. непосредственно административным правонарушением.

Основные признаки состава административного правонарушения закреплены в административном законодательстве в статьях Особенной части КоАП РФ и законах субъектов РФ. Однако некоторые признаки являются общими для всех административных правонарушений и вследствие этого находят свое закрепление в Общей части КоАП РФ, в главе, посвященной административным правонарушениям. Нетрудно заметить, что в Общей части содержатся признаки субъекта и субъективной стороны административных правонарушений, как правило, единые для всех составов, в то время как Особенная часть сосредоточена на признаках объекта и объективной стороны совершаемых деяний.

Субъектом административного правонарушения является физическое или юридическое лицо, в действиях которого наличествует состав административного правонарушения.

Статус физического лица в качестве субъекта административного правонарушения характеризуется двумя основными признаками: возрастом деликтоспособности (т.е. способности нести административную ответственность) и вменяемостью (т.е. отсутствием признаков психического нездоровья в момент совершения правонарушения). Данным признакам должен соответствовать каждый субъект административного проступка.

Общий возраст, по достижении которого наступает административная ответственность, установлен КоАП РФ на уровне 16 лет. Следовательно, административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения указанного возраста. При этом с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть 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.

Ряд составов административных правонарушений сформулирован таким образом, что субъект таких правонарушений должен обладать специальными свойствами. В этом случае, для того чтобы деяние было признано правонарушением и за его совершение к физическому лицу были применены меры административной ответственности, субъект должен обладать соответствующим специальным административно-правовым статусом. Общая часть КоАП РФ содержит ряд правил, относящихся к специальным субъектам административных правонарушений.

Так, должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также совершившие административные правонарушения члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий

юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, несут административную ответственность как должностные лица.

Лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, бюджетным учреждением, уполномоченным органом, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29 - 7.32 настоящего Кодекса, несут административную ответственность как должностные лица. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное.

За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Субъективная сторона административного правонарушения характеризуется прежде всего виной, т.е. особым осознано-волевым отношением субъекта правонарушения к совершаемому деянию и его последствиям. Существуют две формы вины: умысел и неосторожность. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

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.

Специальные правила о вине установлены в отношении юридических лиц, которые в силу своей коллективной природы не могут иметь субъективное отношение к совершаемому деянию. КоАП РФ предусмотрена конструкция, согласно которой юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Помимо вины субъективную сторону административного правонарушения формирует цель субъекта правонарушения, если она предусмотрена в качестве специального признака в конкретной статье Особенной части КоАП РФ. Например, в соответствии со ст. 17.2 КоАП РФ вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с целью повлиять на его решения, неисполнение должностными лицами обязанностей влекут наложение административного штрафа.

Объект административного правонарушения - это те общественные отношения, которым наносится вред совершенным противоправным деянием.

Общим объектом для всех административных правонарушений является совокупность

общественных отношений, урегулированных нормами административного и некоторых других отраслей российского права, которая охраняется мерами административной ответственности. Помимо общего выделяют также родовую, видовой и конкретный объект административного правонарушения. Родовым объектом является определенная сфера общественной жизнедеятельности, выделение которой можно произвести в соответствии с группировкой норм Особенной части КоАП РФ. Так, родовым объектом можно считать общественные отношения в сфере сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель, транспорта, дорожного движения, связи и информатизации и т.п. Видовой объект предполагает выделение более узкой области общественных отношений, как то: общественные отношения в области реализации избирательных прав, общественные отношения в области налогообложения и т.д. Наконец, каждый состав правонарушения содержит указание на конкретный объект посягательства.

Мера причинения вреда объекту правонарушения влияет на возможность освобождения от административной ответственности. При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Объект правонарушения как элемент состава следует отличать от предмета правонарушения, являющегося признаком объективной стороны совершаемого противоправного деяния. Предметом правонарушения является конкретный объект материального мира, в отношении которого совершено правонарушение (украденные или поврежденные вещи и т.д.).

Объективная сторона всякого административного правонарушения подразумевает под собой совокупность признаков (наиболее многочисленную), характеризующих внешнее проявление совершаемого правонарушения.

Прежде всего всякое административное правонарушение - это деяние, т.е. действие или бездействие. Данный признак объективной стороны может дополняться такими юридически значимыми характеристиками, как длящийся характер, неоднократность, систематичность и т.д. Например, со свойством длящегося характера правонарушения, которое подразумевает непрерывность совершения деяния в течение определенного времени (как правило, это длительное неисполнение юридической обязанности), связана проблема возможности повторного привлечения к административной ответственности за одно и то же правонарушение. Так, лицо, управляющее транспортным средством с нарушением Правил дорожного движения в форме отсутствия одного из номерных знаков, может быть привлечено к административной ответственности несколько раз в течение одного дня.

Деяние связано с другими признаками объективной стороны и прежде всего с последствиями деяния и причинной связью между деянием и последствиями. Далекое не всякий состав административного правонарушения содержит указание на последствия деяния, как на квалифицирующий признак деяния. В этом случае состав правонарушения является формальным, и для привлечения к ответственности не обязательно устанавливать наличие причиненного ущерба и причинную связь между действиями субъекта и данным ущербом. Примером формального состава можно считать состав, сформулированный в ст. 17.3 КоАП РФ: неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила. Таким образом, само по себе неисполнение, независимо от его последствий, является административно наказуемым деянием.

Однако существует и ряд материальных составов, обязательным признаком объективной стороны которых являются последствия и причинная связь. Так, ст. 19.16 КоАП РФ установлена наказуемость умышленного уничтожения или порчи удостоверения личности гражданина (паспорта) либо небрежного хранения удостоверения личности гражданина (паспорта), повлекшего утрату удостоверения личности гражданина (паспорта). В данном случае для привлечения субъекта к ответственности за указанное правонарушение следует доказать наличие последствия в виде утраты удостоверения, а также причинную связь между утратой и поведением субъекта административного правонарушения.

Дополнительными признаками объективной стороны административных проступков могут служить признаки места, времени, обстоятельств совершения правонарушения, орудия, средства, способа его совершения и т.д.

Большое значение для правильного правоприменения в сфере реализации административной ответственности имеет четкое отграничение административных правонарушений от дисциплинарных проступков и от преступлений.

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 <190>.

<190> См., например: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 600.

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 <191>.

<191> См., например: Душакова Л.А., Чепурнова Н.М. Административное право: Учебно-методический комплекс. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. С. 278.

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 неполюженном 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.

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), совершенного 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 ст. 20.1 КоАП РФ. Хулиганские действия образуют состав преступления, если они грубо нарушают общественный порядок, выражают явное неуважение к обществу и совершены с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия либо по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. 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, в том числе уничтожении и повреждении чужого имущества.

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 <192>.

<192> Военнослужащие могут нести дисциплинарную ответственность и за нарушение общественного порядка.

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.

16.8. Общая характеристика административных наказаний

Административное наказание в соответствии с нормой ст. 3.1 КоАП РФ является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание по своей сути является

санкцией административно-правовой нормы, применяемой за нарушение предписания указанной нормы. Содержание административного наказания составляют определенные принудительные мероприятия, состоящие, как правило, в обременении виновного дополнительными обязанностями либо ограничении его прав и свобод, влекущие неблагоприятные последствия для привлекаемого к административной ответственности. Суть наказания - кара, определенное возмездие за неблагоприятное социальное поведение, имеющее своей целью предупреждение совершения новых правонарушений.

Основной, таким образом, является предупредительная функция административного наказания. Законом закреплено, что 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. Последнее утверждение вызывает некоторое удивление, поскольку государственное и общественное осуждение, заложенное в сущности административной ответственности, должно с неизбежностью отражаться на деловой репутации юридического лица. В противном случае административная ответственность превратится в простую формальность, не выполняющую функции предотвращения совершения правонарушений (особенно в свете того обстоятельства, что к юридическому лицу могут быть применены фактически лишь финансовые и организационные меры, достаточно легко им переживаемые). Административное наказание необходимо и для того, чтобы воспитать субъекта, которому назначено наказание, в духе уважения к закону и правопорядку.

Вместе с этим, если признать в качестве одной из целей применения административных наказаний предупреждение совершения новых правонарушений самим правонарушителем, то приходим к парадоксальным выводам. Во-первых, например, при систематическом нарушении кем-либо общественного порядка, за которое нарушитель был неоднократно привлечен к ответственности, возникает ситуация, в которой привлекать его к ответственности в очередной раз будет юридически необоснованно. Ведь цели предупреждения совершения новых правонарушений самим правонарушителем в этом случае мы заведомо не достигнем. Во-вторых, достижение указанной цели наиболее рационально путем применения самых строгих мер наказания. При этом принцип индивидуализации наказания не имеет никакого значения (что на самом деле не так).

Что касается цели предупреждения совершения новых правонарушений другими лицами, то эта цель достигается независимо от воли органа административной юрисдикции, налагающего административное наказание. Однако названная цель достигается методом косвенного воздействия на волю других лиц. Это метод убеждения. Сами административные наказания являются методом принуждения, всегда выражающимся лишь в прямом воздействии на волю управляемых лиц <193>.

<193> Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. Ростов н/Д: Феникс, 2006. С. 115.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности.

Административные наказания составляют стройную систему, построенную на определенных принципах. Система административных наказаний подразумевает выделение среди их перечня основных и дополнительных. Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний. Возмездное изъятие и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности.

Вкратце остановимся на содержании мер административного наказания.

Предупреждение - это мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме. Помимо морального воздействия, выраженного в отрицательной оценке государством противоправного поведения правонарушителя, вынесение предупреждения порождает и правовые последствия.

Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба. При повторном совершении однородного административного правонарушения в течение года с момента вынесения административного наказания в виде предупреждения данное правонарушение будет являться обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 Кодекса).

Предупреждение следует отличать от замечания. Во-первых, факт вынесения предупреждения подразумевает признание лица виновным в совершении административного правонарушения и является актом привлечения к административной ответственности со всеми вытекающими правовыми последствиями. Во-вторых, в отличие от замечания, предупреждение может вынести только лицо (орган), уполномоченный принимать решения по делам об административных правонарушениях (орган административной юрисдикции). Предупреждение выносится в письменной форме. Последнее обстоятельство чрезвычайно важно, поскольку устное замечание представителя уполномоченного органа государственного управления не повлечет за собой юридических последствий в виде годового срока, в течение которого лицо считается привлеченным к административной ответственности, а следовательно, не будет учитываться в качестве отягчающего обстоятельства при назначении наказания за другое правонарушение. Предупреждение - самая легкая по карательному воздействию мера административного наказания.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей; для должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц - одного миллиона рублей, или может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

5) начальной (максимальной) цене государственного или муниципального контракта при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также гражданско-правового договора бюджетного учреждения при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд бюджетного учреждения (далее также - контракты на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков или контракты);

6) сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком.

Важно отметить, что размер административного штрафа не может быть менее ста рублей. Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации 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. 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 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. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

В ст. 3.8 КоАП РФ, определяющей лишение специального права как вид административного наказания, в отличие от аналогичной ст. 30 ранее действовавшего КоАП РСФСР, не уточняется содержание специальных прав, которых может быть лишен гражданин. В Особенной части КоАП РФ предусмотрено лишение права охоты; права на управление транспортным средством, самоходной машиной или другими видами техники; права на управление воздушным судном; права на управление судном на морском, внутреннем водном транспорте, маломерным судном; права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств и права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов.

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. Лишение специального права назначается только судьей.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции - до тридцати суток. Административный арест устанавливается и назначается судом лишь в исключительных случаях.

В настоящее время КоАП РФ устанавливает возможность назначения административного ареста за совершение грубых нарушений общественного порядка, злостных посягательств 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 полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения 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 и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II группы, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

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.

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 Российской Федерации, - 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 лишены гражданства РФ, выданы другому государству, выдворены за пределы России. В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ "иностранцы 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 замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификацию следует отличать от административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу. 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.

Помимо отмеченных выше субъектов административное наказание в виде дисквалификации может быть назначено:

- лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица;
- членам совета директоров;
- лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; арбитражным управляющим;
- лицам, занимающимся частной практикой;
- тренерам, специалистам по спортивной медицине или иным специалистам в области физической культуры и спорта.

Дисквалификация устанавливается и применяется только в качестве основного наказания за совершение, например, следующих административных правонарушений: нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 5.27); фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12); неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13); 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); незаконное получение или предоставление кредитного отчета (ст. 14.29); манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности) (ст. 14.31.2) и т.д.

Следует отметить, что ст. 47 УК РФ также предусматривает возможность лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, которое состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. В данной норме этот вид наказания устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания. В случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до двадцати лет в качестве дополнительного вида наказания.

Административное **приостановление деятельности** заключается во временном прекращении

деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности.

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

16.9. 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, предусмотренного санкцией статьи; 3) индивидуализацией наказания в пределах его минимальных и максимальных размеров.

Кодекс РФ об административных правонарушениях разделяет административные наказания на основные и дополнительные. Любое из девяти административных наказаний может применяться в качестве основного. 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 могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

За одно административное правонарушение законодатель предусматривает возможность наложения основного либо основного и дополнительного административного наказания из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности.

При совершении нескольких административных правонарушений законодатель установил общее

правило, согласно которому административные наказания налагаются за каждое правонарушение в отдельности. При совершении лицом одного действия (бездействии), содержащего(-ем) составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) настоящего Кодекса и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

Административные наказания могут быть наложены только уполномоченными на то органами (должностными лицами). Эти органы и должностные лица именуются субъектами административной юрисдикции. Помимо этих органов, указанных в Кодексе, такие органы могут быть установлены и соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Данное положение законодательства об административных правонарушениях, на наш взгляд, является непоследовательным. С одной стороны, законодатель существенно расширяет полномочия суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях; с другой - увеличивает количество иных органов административной юрисдикции и расширяет круг должностных лиц, уполномоченных налагать от их имени административные наказания.

Правила назначения административных наказаний едины на территории Российской Федерации, что отражено в положении КоАП РФ, гласящем: административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ.

Далее следует обратить внимание на обстоятельства, учитываемые при назначении административного наказания. Учет указанных обстоятельств свидетельствует о необходимости подхода к назначению наказания с позиций целесообразности. К ним можно отнести следующие.

1. 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 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.

Действуют также универсальные правила: назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено; никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются:

- 1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- 2) добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;
- 3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;
- 4) оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;
- 5) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;
- 6) добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;
- 7) добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор);
- 8) совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- 9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- 10) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме этого, КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, смягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный статьей 4.6 настоящего Кодекса;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

Отметим, что данные обстоятельства не могут учитываться как отягчающие в случае, если указанные обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения. При этом КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, отягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, отягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

2. Множественность правонарушений (совокупность и рецидив). Множественность - это наличие в действиях лица, привлекаемого к административной ответственности, признаков нескольких составов административных правонарушений. Совокупность правонарушений подразумевает, что лицо, не подвергавшееся ранее мерам административной ответственности (реально или формально, вследствие истечения срока, в течение которого лицо считается привлекавшимся к административной ответственности), совершением одного (идеальная совокупность) или нескольких (реальная совокупность) деяний нарушает несколько предписаний закона. Рецидив - это такая множественность правонарушений, которая имеет место в случае совершения правонарушения после привлечения к ответственности за такое же (специальный рецидив) или другое (общий рецидив) правонарушение. Административное законодательство предусматривает, что во всех случаях при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение в отдельности. Однако, если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

3. Давность привлечения к административной ответственности. Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении 2 месяцев со дня совершения административного правонарушения. При длящемся административном правонарушении сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее 1 года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - 1 года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки начинают исчисляться со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении.

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица 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.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьей 6.18 настоящего Кодекса, в части использования запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода начинается со дня получения общероссийской антидопинговой организацией заключения лаборатории, аккредитованной Всемирным антидопинговым агентством, подтверждающего факт использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода.

4. Давность действия признака повторности правонарушений. Одним из отягчающих вину обстоятельств является повторность совершенного правонарушения. Его действие ограничено сроком, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. По действующему КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение 1 года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Указанный срок имеет значение и при назначении наказания в случае рецидива административных правонарушений.

5. Обстоятельства, исключающие возможность привлечения к административной ответственности. В соответствии с действующим законодательством к подобным обстоятельствам относится недостижение лицом, совершившим административный проступок, возраста 16-ти лет; состояние крайней необходимости, т.е. совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения в ситуации, когда причинение лицом вреда охраняемым законом интересам совершено для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть 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.

В ст. 2.9 КоАП РФ закреплено, что при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

16.10. Эффективность административных наказаний

Административные наказания оказывают значительное влияние на состояние правопорядка в стране, способствуют предупреждению преступлений. Вместе с тем для более успешной борьбы с правонарушениями необходимо знать, насколько результативны эти наказания, какое воздействие они оказывают на сознание и поведение людей, ибо без достоверных данных об эффективности административных наказаний невозможно оптимизировать практику их применения, совершенствовать законодательство об административной ответственности.

Определение эффективности административных наказаний предполагает рассмотрение: 1) понятия, 2) условий и 3) факторов эффективности названных средств охраны правопорядка.

Понятие эффективности административных наказаний включает в себя два элемента: 1) фактически достигнутый (реальный) результат применения административных наказаний и 2) цель, для достижения которой были приняты соответствующие правовые санкции. Следовательно, эффективность (Э) административных наказаний в сфере охраны правопорядка выражается соотношением двух величин - результата (Р) применения административных наказаний и целей (Ц) их законодательного установления, т.е.

$$\text{Э} = \frac{\text{Р}}{\text{Ц}}$$

Определив элементы этого соотношения, можно выявить степень (коэффициент, уровень) эффективности административных наказаний. Теоретически можно определить следующие цели рассматриваемых наказаний (ст. 3.1 КоАП исключает воспитание из целей административного наказания, с чем вряд ли можно согласиться): воспитание нарушителя, частное и общее предупреждение правонарушений.

Цель воспитания. Применение административного наказания влечет для правонарушителя ряд отрицательных последствий морального, материального и физического характера. Однако правоограничения, составляющие содержание санкции, не являются целью административного

наказания. Они служат средством воспитания людей в духе уважения к закону, к праву, способом формирования законопослушных граждан. Постановка воспитательной цели административных наказаний свидетельствует о подлинном гуманизме демократического государства, которое в борьбе с правонарушителями исходит прежде всего из задачи нравственного воспитания личности.

Цель частного предупреждения. Эта цель ставится только в отношении лиц, подвергнутых административным наказаниям за совершение административных правонарушений, имея в виду предупреждение рецидива с их стороны. Каковы пути достижения названной цели? Применение административных санкций влечет неблагоприятные для правонарушителя последствия, которые он обязан претерпеть. И боязнь быть вновь подвергнутым наказанию удерживает его от повторного совершения правонарушения. Это чувство усиливается тем обстоятельством, что повторное совершение аналогичного проступка может повлечь за собой более суровую административную санкцию.

Помимо устрашения как средства достижения цели частного предупреждения, административные санкции содержат в себе разнообразные формы лишения фактической возможности совершить новое правонарушение. Так, конфискация у браконьера орудий лова, плавательных средств и т.п. лишает его фактической возможности продолжать незаконный лов рыбы; режим содержания административно арестованных (изоляция от общества, охрана и т.п.) имеет одну из целей - не допустить совершения правонарушений со стороны арестованных.

Цель частного предупреждения наказаний - это предупреждение административных правонарушений. Однако превентивная роль административных санкций гораздо шире. Многие административные правонарушения нередко "перерастают" в преступления, и борьба с ними посредством административного наказания является одновременно и борьбой с преступлениями. Поэтому правильнее при определении предупредительной цели административных наказаний говорить о предупреждении правонарушений, имея в виду как административные правонарушения, так и преступления.

Цель общего предупреждения. Если частное предупреждение заключается в предотвращении правонарушений со стороны лиц, уже подвергнутых административным наказаниям, то общая превенция состоит в предупреждении правонарушений иных лиц.

Цель общего предупреждения обеспечивается прежде всего информацией о самом законе, предусматривающем возможность применения наказания за совершение административного правонарушения. Боязнь быть подвергнутым административному наказанию удерживает неустойчивых лиц от совершения правонарушений. Важным средством достижения общепревентивной цели является применение административных наказаний к правонарушителям, их реальное исполнение.

Определив цели административных наказаний, необходимо выяснить результат их действия, который выражается в конкретных количественных показателях.

Посредством таких показателей устанавливается коэффициент (степень) эффективности рассматриваемых санкций. Выбор показателей зависит от того, эффективность какой цели - воспитательной, частнопревентивной или общепревентивной, какого наказания - штрафа, административного ареста или конфискации и за какой конкретный вид проступка - противоправные проявления пьянства, мелкое хулиганство, нарушение правил охоты и т.д. - подвергается исследованию. Вместе с тем эти показатели должны быть объективными, достоверными, способными количественно отражать поведение людей. Такие показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, и получить данные о коэффициенте их эффективности, т.е. о числовом выражении степени достижения целей рассматриваемых санкций.

Так, для определения эффективности частнопревентивного воздействия административных наказаний можно использовать показатели, характеризующие: во-первых, рецидив административных правонарушений; во-вторых, совершение преступлений лицами, подвергнутыми административным санкциям; в-третьих, совершение проступков и преступлений в период отбывания длящегося административного наказания, например административного ареста, лишения водительских прав.

Полученные путем использования названных показателей числовые значения коэффициента эффективности административных наказаний будут различными. В тех случаях, когда из исследуемой группы лиц, к которым применено административное наказание, никто не совершил нового правонарушения (проступка - по первому показателю, преступления - по второму), коэффициент эффективности равен единице. Чем больше отмечается рецидив, тем меньше оказывается коэффициент эффективности административной санкции (так, если из 100 человек, подвергшихся административным наказаниям, 10 вновь совершили правонарушения, то коэффициент эффективности составляет 0,9).

Важное значение для эффективности административных наказаний имеет соблюдение определенных условий их результативности. Нередко причины недостаточной действенности административных санкций, как показывает практика их применения, кроются именно в несоблюдении тех или иных условий.

Группировку конкретных условий эффективности административных наказаний можно провести по двум направлениям: во-первых, условия эффективности, связанные с действующим законодательством, и, во-вторых, условия эффективности, связанные с применением административных санкций.

К первой группе относятся два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего административную ответственность; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах и санкциях, установленных за их нарушение.

Вторая группа включает следующие условия эффективности административных наказаний: 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях; 2) воспитательное воздействие на нарушителя процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о применении административного наказания; 3) реальность исполнения санкций; 4) стабильность административной практики; 5) законность и справедливость примененных санкций; 6) сочетание административного наказания с иными методами воздействия; 7) информированность субъектов права о применении административных санкций; 8) авторитет правоприменительного органа.

Определение эффективности административных наказаний включает в себя решение проблемы факторов. Результат воздействия административных санкций зависит от непосредственного влияния на сознание и поведение людей многочисленных и разнообразных факторов, ситуаций, процессов правового и неправового характера - экономических, социально-психологических, демографических, моральных и др. Эти обстоятельства являются факторами эффективности административных наказаний и в конечном счете определяют результат их применения.

Факторы, определяющие эффективность административных наказаний, можно объединить в несколько групп.

Группа факторов правовой нормы с санкцией за административные правонарушения включает отсутствие (наличие) пробелов в праве, определенность (неопределенность, недостаточную определенность) признаков состава правонарушения, полноту (неполноту, недостаточную полноту) регулирования охраняемых общественных отношений. К ним необходимо отнести "силу" или "слабость" санкции, поскольку, например, "копеечные" штрафы не являются эффективными.

Группа факторов правоприменителя. Закон ограничивает круг лиц, наделенных правом применять административные наказания. К этому кругу относятся лишь органы и должностные лица, уполномоченные законом выносить постановления о привлечении правонарушителей к административной ответственности.

Однако реализация санкции подготавливается деятельностью многих других лиц, хотя и не относящихся к числу правоприменителей в собственном смысле слова, но обеспечивающих применение наказания. Для того, например, чтобы подвергнуть работника торговли, нарушившего установленные законом правила продажи спиртных напитков, соответствующим мерам административного наказания, необходимо выполнить ряд предварительных операций: установить сам факт правонарушения и все относящиеся к нему обстоятельства, выявить нарушителя и зафиксировать его данные, при необходимости задержать его и доставить в милицию, собрать информацию о его предыдущем поведении, подготовить необходимые процессуальные документы и т.п.

К факторам правоприменителя относятся также нормативная урегулированность задач, функций, обязанностей, прав должностных лиц, применяющих административные наказания, организация учета административных правонарушений, знание материальных и процессуальных норм и др.

К группе факторов правонарушителя могут быть отнесены: возраст, профессия, образование, семейное положение, жилищные условия, размер заработной платы, общественная активность, трудовая дисциплина, знание правовой нормы, отношение к ее содержанию (установка), нравственные качества, общая культура и др.

К факторам применения наказания относятся обстоятельства, характеризующие выбор нормы права, соответствующей данному правонарушению, фактическое исполнение (неисполнение, ненадлежащее исполнение) назначенного административного наказания, проведение (непроведение) предусмотренных законом профилактических мероприятий и др.

Выявление факторов эффективности административных санкций не является самоцелью. Важно не только обнаружить эти обстоятельства, но и попытаться отыскать возможности их практического использования. Их обнаружение необходимо для совершенствования правового регулирования общественных отношений в области борьбы с административными правонарушениями и поиска более эффективного механизма применения и исполнения административных наказаний.

Раздел V. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Глава 17. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

17.1. Понятие и признаки административного процесса

Процесс - совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата. Государственно-управленческая деятельность имеет процессуальную форму.

С юридических позиций процесс есть реализация норм материального права. Деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса. Он предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических результатов (последствий), предполагаемых диспозицией нормы.

Данная функция составляет прерогативу субъектов исполнительной деятельности, осуществляемой в процессуальной форме. Именно в такой форме происходит юридически-властная реализация задач и функций исполнительной власти. Но процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения (диспозиции).

В равной мере на долю субъектов исполнительной власти приходится и реализация санкций материальных административно-правовых норм. Соответственно возможен двоякий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности, а именно правоприменительный и правоохранительный.

При характеристике административного процесса прежде всего необходимо учитывать общие качества, присущие этим двум направлениям его практического воплощения в повседневной государственно-управленческой деятельности. Эти качества, во-первых, находятся в прямой зависимости от основного признака процесса в его юридическом понимании и, во-вторых, органически связаны с определяющими свойствами деятельности по практической реализации исполнительной власти. Последние находят свое выражение в юридической власти и односторонности волеизъявлений соответствующих субъектов исполнительной власти. Административно-процессуальная деятельность не может осуществляться вне влияния этих свойств, поскольку она фактически проявляется как один из элементов, характеризующих исполнительную власть в динамике (наряду с формами, методами ее осуществления и т.п.).

Есть еще одно важное обстоятельство, без учета которого нельзя понять сущность административного процесса и, соответственно, административно-процессуальной деятельности. Его суть заключается в том, что реально административно-правовые отношения всегда воспринимаются только как процессуальные. Это означает, что особенности данного вида правовых отношений получают свое выражение прежде всего и главным образом в процессуальной форме. В целом проблема административного процесса до сих пор у нас полностью не решена как в теоретическом, так и в законодательном или ином юридическом варианте. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что начиная с 60-х гг. ведется непрекращающаяся дискуссия по этому поводу. В результате сложились два подхода к ее решению, причем оба они имеют право на существование.

1. Административный процесс иногда рассматривается как совокупность всех действий, совершаемых исполнительными органами (должностными лицами) для реализации возложенных на них задач и функций. В таком понимании административный процесс трактуется в качестве самой государственно-управленческой деятельности во всем многообразии ее практических проявлений. С фактической стороны, действительно, отождествление деятельности по управлению с процессуальной деятельностью оправданно. С чисто же юридической стороны дело обстоит иначе.

Действующее российское законодательство и подзаконные административно-правовые нормы не содержат исчерпывающей юридической основы для того, чтобы можно было руководствоваться столь широким пониманием административного процесса. Речь может идти лишь о частичных вариантах регламентации тех или иных сторон повседневно осуществляемых управленческих действий, разнообразных по своему назначению, юридическому содержанию и последствиям. Существующий нормативно-правовой материал, позволяющий объединить любые управленческие действия под эгидой административного процесса, крайне разрознен; единые правила совершения таких действий в большинстве случаев отсутствуют, хотя значимость их бесспорна. Действительно, должны существовать общие правила, например, разработки административно-правовых актов, как нормативных, так и индивидуальных; единые правила совершения различного рода распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений и прямых предписаний, контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных, координационных и прочих полномочий, реализуемых субъектами исполнительной власти. Конечно, такого рода правила существуют, но они формулируются применительно к конкретным управленческим действиям конкретных исполнительных органов (должностных лиц), причем далеко не во всех случаях. Содержатся они в разрозненных, некоординированных правовых актах различного назначения и различной юридической силы. Господствующим является ведомственный подход к формированию такого рода правил. Все это - свидетельство того, что административно-процессуальное законодательство в его совершенном и универсальном варианте пока еще отсутствует.

Практически речь идет о различного рода административных процедурах и соответствующих им административно-процедурных правилах. Создание на их основе свода (кодекса) - перспективная задача, прямо связанная с укреплением правовой базы государственно-управленческой деятельности, механизма реализации задач и функций исполнительной власти.

2. Существует и иная трактовка процесса вообще, административного - в частности. Она базируется на традиционно сложившихся взглядах на процессуальную деятельность в юридическом смысле как на чисто юрисдикционную. В данном случае за основу берется осуществление правоохранительной функции. Процесс при этом отождествляется с осуществлением правосудия по гражданским и уголовным делам, а в последнее время - и по административным делам. Именно в таком аспекте определяется функционально-компетенционное содержание судебной власти (ст. 118 Конституции РФ).

Однако юрисдикционную функцию, причем в значительном объеме, повседневно и на различных уровнях системы государственного управления осуществляют исполнительные органы (должностные лица) непосредственно, то есть во внесудебном порядке. Такого рода их действия выражают реализацию одного из составных элементов их административной право- и дееспособности.

Это значит, что тем самым они осуществляют административную юрисдикцию. Такого рода юрисдикция, однако, не является главным и определяющим содержанием государственно-управленческой деятельности признаком, что характерно для функционирования судебных органов. В основе юрисдикционной деятельности лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, применение в необходимых случаях при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения. Так, в частности, и поступают судебные органы при рассмотрении правовых споров, давая тем самым основу для понимания реального юридического содержания юрисдикции и юрисдикционной деятельности.

Данные позиции в целом применимы и для характеристики юрисдикционной деятельности исполнительных органов (должностных лиц). В рамках своей управленческой компетенции они вправе, а во многих случаях - обязаны рассматривать и разрешать административно-правовые споры, самостоятельно оценивать правомерность поведения участников управленческих общественных отношений, применять в необходимых случаях меры административной ответственности. Они совершают при этом действия, совпадающие по своему назначению и характеру с теми, которые осуществляются в рамках судебного процесса или судебной юрисдикции.

Таковы исходные позиции, необходимые для правильного понимания административного процесса в его наиболее распространенных вариантах.

Основу для формирования его понятия как в широком (правоустановительном и правоприменительном), так и в узком (юрисдикционном) или собственном смысле, следовательно, составляет административно-процессуальная деятельность, которая понимается в двух вариантах:

- а) административно-процедурном;
- б) административно-юрисдикционном.

Конечно, оба варианта имеют некоторые сходные черты: преимущественно внесудебный порядок; индивидуальный, как правило, характер дел; их регламентация нередко в одном нормативно-правовом акте (например, установлен единый порядок рассмотрения заявлений, предложений и жалоб граждан, хотя административно-правовой спор налицо лишь в последнем случае) и т.п.

Более существенно разграничение между ними, проводимое по следующим основаниям.

Во-первых, либо исполнительный орган (должностное лицо) совершает действия, не связанные с необходимостью рассмотрения и разрешения административно-правового спора, либо его действия обязательно связываются с возникающей в сфере государственного управления спорной ситуацией. Нельзя относить к административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера любого рода правоохранительные действия исполнительных органов (должностных лиц), если их предмет не составляет конкретного административно-правового спора. Иначе говоря, юрисдикционная деятельность не тождественна правоохранительной. Последняя более широка по своему объему.

Например, при осуществлении контрольно-надзорных полномочий процессуальные действия налицо (выбор того или иного варианта проверочных действий, процедура их осуществления), однако административно-правовой спор при этом отсутствует. Он может возникнуть по результатам такого рода действий (например, при обжаловании примененных санкций). Значит, приведенный пример иллюстрирует административно-процессуальную деятельность неюрисдикционного характера. Налицо административно-процедурная акция, равно как и в случаях совершения разрешительных, регистрационных, поощрительных, стимулирующих и иных управленческих действий. Аналогично может быть решен вопрос о соотношении рассмотрения заявлений граждан, которые, как правило, связаны с реализацией субъективных прав, и жалоб, в которых всегда инициируется конкретный административно-правовой спор.

Во-вторых, правовая оценка поведения участников управленческих общественных отношений

осуществляется в рамках обоих вариантов административного процесса. Однако при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности она обязательно предполагает таковую в отношении сторон возникшего спора, в то время как при административно-процедурной деятельности правовая оценка является условием удовлетворения соответствующих ходатайств (например, выдачи разрешения, лицензии и т.п.). Она может и отсутствовать, когда соответствующие процедуры ее не требуют (например, при подготовке управленческого решения). Для юрисдикции же она обязательна.

В-третьих, в обоих вариантах фигурируют индивидуальные административные дела, однако различные по своему характеру. Такого рода дела в административных процедурах лишены спорного характера. Кроме того, в этих процедурах индивидуальные дела нередко вообще отсутствуют (например, в административном делопроизводстве, то есть в работе со служебной документацией).

В-четвертых, при осуществлении административной юрисдикции принуждение - возможный результат разрешения административно-правового спора. Свое выражение оно находит в применении к виновной стороне соответствующих мер административной или иной юридической ответственности. Административные процедуры лишены этого признака, так как они используются не для приведения в действие механизма ответственности, а как процессуальное средство реализации иных целей государственно-управленческой деятельности, включая и применение административно-принудительных средств, не носящих характера юридической ответственности (предупреждение и пресечение).

В-пятых, административно-процедурная деятельность, как правило, не отличается сложностью (например, для регистрации общественного объединения достаточно подачи заявления и учредительных документов), а потому и не требует детальной регламентации, что характерно для всех случаев, когда предметом процессуальной деятельности является административно-правовой спор.

С учетом изложенного к административно-процедурным делам можно отнести многие из тех, которых нередко относят к административному процессу, понимаемому в широком смысле, как-то: по изобретениям и открытиям, по патентам; по различным ходатайствам государственных и негосударственных формирований; по административному надзору; по применению административно-принудительных мер, лишенных характера юридической ответственности; по приему на работу (службу); по приватизации имущества; по поощрению и т.п. Часто порядок рассмотрения и разрешения такого рода дел, равно как и юрисдикционных, характеризуют единым термином - "производство". Тем не менее различия между двумя вариантами административно-процессуальной деятельности не следует игнорировать.

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. С учетом вышеизложенного 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.

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, повышению 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.

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.

17.2. Принципы, субъекты и содержание административного процесса

Административный процесс, являясь составной частью управленческой деятельности, базируется на общих принципах государственного управления. Вместе с тем эти общие принципы управления находят свое специфическое выражение в административном процессе.

К основным принципам административного процесса, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся:

- законность;
- объективность (материальная истина);
- равенство человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело;
- гласность административного процесса;
- ведение дела на национальном языке;
- экономичность и эффективность процесса;
- ответственность за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение) <194>.

<194> См.: Коренев А.П. Административное право России: В 3 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 214 - 216.

Принцип законности административного процесса основан на требованиях Конституции РФ. Его сущность состоит в том, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех случаях должны быть законными. Нормы реализуются в строгом соответствии с порядком, предписанным административно-процессуальными нормами, т.е. в административном процессе законность выступает в качестве требования строго соблюдать определенный порядок претворения в жизнь правил материальных норм административного и других отраслей права.

В соответствии со ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, которые установлены законом. При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия, унижающие человеческое достоинство.

Законность предполагает также охрану прав и законных интересов участников административного процесса. В случае нарушения прав и законных интересов того или иного участника административного процесса последний может обжаловать незаконные действия должностных лиц органов исполнительной власти в суд.

Кроме судебного существует административный порядок обжалования неправомерных действий (решений) государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, должностных лиц и других субъектов управления.

Принцип объективности (материальной истины) означает всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела. Для установления истины важно не ограничиваться заявлениями участников административного процесса, а проверять документы, подтверждающие факты, показания свидетелей и достоверность их показаний. Этот принцип обязывает субъекта управления при рассмотрении дела использовать все имеющиеся в его распоряжении доказательства, относящиеся к делу, учесть и правильно их оценить.

В случае необходимости следует истребовать нужные документы, провести проверки, экспертизы и принять другие меры для объективного разрешения дела. Законодательство обязывает правоприменителя внимательно разобраться в существе дела, полностью исключить односторонний, а также предвзятый подход к оценке фактов.

Принцип материальной истины особенно важен потому, что применение права субъектами управления сопряжено не только с установлением и анализом фактов и обстоятельств, но и с воздействием на эти факты и обстоятельства в процессе применения правовых норм. Так, сотрудник Государственной инспекции безопасности дорожного движения, налагая на правонарушителя штраф на месте, не только применяет соответствующую административно-правовую норму, но и непосредственно воздействует на виновного, т.е. он в одном лице является "следователем", "судьей" и "органом", исполняющим наказание.

Сущность **принципа равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело**, состоит в закреплении определенного административно-правового статуса, согласно которому каждый человек и гражданин независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств равен перед законом и органом, который разрешает то или иное управленческое дело (ст. 1.4 КоАП РФ).

Кроме того, этот принцип предполагает необходимость оказания правовой помощи участнику административного процесса, если он в ней нуждается, и вместе с тем обязанность органа, разрешающего дело, следить за тем, чтобы участники административного процесса надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности.

Принцип гласности административного процесса заключается в публичности процесса и его доступности гражданам. Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ (постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия виновного лица на основании материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи), либо 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. При этом лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио и телевидению допускаются с разрешения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении (ст. 24.3 КоАП РФ). Участникам процесса предоставляется возможность беспрепятственно пользоваться процессуальными правами, знакомиться с материалами дела, документами, представлять доказательства. К участию в административном процессе могут привлекаться представители общественности, прессы.

Многие решения оглашаются публично. В целях повышения воспитательной и предупредительной роли производства по делам об административных правонарушениях такие дела могут рассматриваться непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя.

Принцип ведения дела на национальном языке означает, что процесс ведется на русском языке или на языке республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. Лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, могут давать пояснения, заявлять ходатайства на родном языке через переводчика (ст. 25.10 КоАП РФ). Соблюдение этого принципа особенно важно для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Принцип экономичности и эффективности процесса направлен на обеспечение такой организации процесса, которая не требовала бы больших материальных затрат и вместе с тем обеспечивала бы быстроту процесса без излишнего обременения участников процесса. Экономичности и эффективности процесса во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых должно быть рассмотрено и разрешено то или иное управленческое дело, исполнено принятое по делу решение. Так, например, дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания. Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (ст. 29.6 КоАП РФ).

Принцип ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение). Согласно этому принципу должностные лица, виновные в нарушении правил процесса или принятии незаконного акта (решения), несут дисциплинарную или иную ответственность.

В административном процессе в качестве его субъектов (участников) выступают:

- граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства;
- государственные органы, предприятия и учреждения;
- государственные служащие;
- служащие общественных объединений.

Граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства образуют наиболее многочисленную группу субъектов административного процесса. Они выступают в административном процессе в качестве:

- лица, возбудившего управленческое (административное) дело перед органом, имеющим право на его разрешение, в связи с реализацией своих прав или выполнения обязанностей;
- стороны административного спора, заявившей в органе требование о защите нарушенного или оспариваемого права, или стороны, к которой предъявлено требование о нарушении или оспаривании его прав заявителя;
- третьего лица, т.е. лица, как заявившего самостоятельное требование на предмет спора, так и не заявившего такого требования, но присоединившегося к требованиям одной из сторон;
- уполномоченного представителя, если иное не предусмотрено законодательством;
- лица, привлекаемого к административной ответственности;
- потерпевшего, т.е. лица, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или материальный ущерб;
- лица, защищающего права и интересы других лиц;
- свидетеля, переводчика, эксперта.

В каждом из перечисленных случаев правовой статус гражданина как участника административного процесса имеет свою специфику, которая обусловлена той ролью, которую выполняет гражданин в процессе. Однако законодательство закрепляет общие процессуальные права и обязанности, признавая за гражданами административно-процессуальную правоспособность и административно-процессуальную дееспособность.

Государственным органам принадлежит особая роль в сфере управленческих отношений. Органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти, суды, прокуратура в той или иной мере наделены правами по разрешению конкретных управленческих дел. Государственные органы, прежде всего органы исполнительной власти, могут выступать в административном процессе в качестве: органа, рассматривающего и разрешающего управленческое дело; органа, возбудившего дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; третьего лица; органа, защищающего права и законные интересы других лиц (органов, учреждений, организаций).

Государственные предприятия, учреждения, объединения и другие юридические лица по тем же

основаниям, что и государственные органы, могут быть участниками административного процесса. Общественные объединения и иные негосударственные организации могут выступать в административном процессе в качестве: негосударственного формирования, возбудившего административное дело в связи с осуществлением своих функций; стороны административного спора; третьего лица; организации, защищающей права и интересы других лиц. Государственные служащие, будучи субъектами административного процесса, могут выступать в качестве: должностного лица, разрешающего управленческое дело; должностного лица, возбудившего управленческое дело в связи с осуществлением возложенных на него функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; представителя государственного органа или предприятия; третьего лица; лица, привлекаемого к дисциплинарной или административной ответственности.

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 административно-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 процессе существует особое производство - производство по делам, возникающим из публичных правоотношений.

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.

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 совершена.

17.3. Стадии административного процесса и их характеристика

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 циклический 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. Хотелось 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, вывешивания списков, ознакомления 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. Однако 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 внутривыступательную 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 18. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

18.1. Производство по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях находит свое нормативное закрепление в нормах Кодекса РФ об административных правонарушениях. В данном нормативно-правовом акте отражено правовое положение участников производства, общие правила процессуальной деятельности в рамках производства, описаны конкретные стадии производства, установлены особенности процесса доказывания и т.д.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ 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.

В рамках порядка производства по делу об административном правонарушении, установленного в КоАП РФ, выделяются производства в общем и упрощенном порядке. Производство в общем порядке ведется с последовательным прохождением дела через стадии возбуждения, рассмотрения, пересмотра и исполнения. Упрощенный порядок производства по делу об административном правонарушении означает "сжатие" производства и одномоментное совершение процессуальных действий, относящихся к различным стадиям производства: возбуждению, рассмотрению и исполнению.

Статья 28.6 КоАП РФ предусматривает упрощенный порядок производства по делам об административных правонарушениях. Так, в случае, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе. Однако в случае, если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, составляется протокол об административном правонарушении.

В случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических

средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 настоящего Кодекса. Копии постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Кодекс выделяет следующие общие правила производства по делам об административных правонарушениях.

1. 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 находится судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

2. 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.

3. 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 заявляется в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, в виде определения.

4. 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 Кодексом 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.

18.2. Подведомственность дел об административных правонарушениях

Подведомственность, устанавливаемая Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ, представляет собой распределение (закрепление) всех дел об административных правонарушениях между органами административной юрисдикции, которые уполномочены рассматривать дела, отнесенные законом к их компетенции, и назначать физическим и юридическим лицам административные наказания.

Какова же подведомственность дел об административных правонарушениях основных органов административной юрисдикции?

Действующим законодательством рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний в границах установленной подведомственности возложены исключительно на судей, причем единолично. Разумеется, любое дело в рамках этой подведомственности может быть рассмотрено судом в полном составе, но ведущая роль в рассмотрении дел об административных правонарушениях отводится судьям.

Судьи рассматривают наиболее значимые серьезные и сложные дела об административных правонарушениях (например, о нарушениях избирательных прав граждан (ст. ст. 5.1 - 5.26 КоАП РФ), связанные с повышенной общественной опасностью, (нарушения условий предоставления лицензий на осуществление определенных видов деятельности (ч. ч. 3 и 4 ст. 8.40, ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ), а также влекущие возможность применения наиболее суровых административных наказаний - административного ареста, лишения специального права, предоставляемого гражданину, конфискации предметов и орудий совершения административного правонарушения, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, дисквалификации и т.д.

Рассмотрение административных дел судьей является существенной и надежной гарантией прав и законных интересов привлекаемых к административной ответственности лиц, а также потерпевших.

Исключительной компетенцией судей является рассмотрение дел о правонарушениях:

- посягающих на права граждан, например, участвовать в референдуме; о нарушении законодательства о труде и его охране; о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; о принуждении к участию или отказу от участия в забастовках и т.п.;

- посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, например сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией; незаконное врачевание, целительство; занятие проституцией; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и т.п.;

- посягающих на собственность, например самовольная добыча янтаря; уничтожение или повреждение чужого имущества и т.п.;

- о правонарушениях в области коммерческой деятельности, например осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); незаконное использование товарного знака; нарушение правил продажи алкогольной продукции и т.п.;

- в области финансов и налогообложения, например нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; нарушение законодательства о банках и банковской деятельности; нарушение сроков представления налоговой декларации и т.п.;

- посягающих на институты государственной власти и порядок управления, например неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего, должностного лица, органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение законных требований прокурора; самоуправство;

- посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, например мелкое хулиганство; демонстрирование фашистской атрибутики или символики; нарушение требований режима чрезвычайного положения и др.

Ряд дел об административных правонарушениях отнесен к исключительному полномочию судьи в связи с их сложностью и особой значимостью (например, дела, связанные с использованием богатств континентального шельфа, о нарушении различных правил установки и эксплуатации технических средств связи).

Полномочия судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях характеризуются тем, что они вправе рассматривать все правонарушения и назначать все административные наказания, предусмотренные конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях или закона субъекта РФ, т.е. действовать в полном объеме своей подведомственности. В то же время другие юрисдикционные органы при рассмотрении аналогичных дел обладают ограниченными полномочиями либо по составу рассматриваемых правонарушений, либо по видам применяемых административных наказаний. Например, право назначать наказания за нарушения режима Государственной границы РФ предоставлено судье и органу пограничной службы; при этом право пограничной службы распространяется только на применение штрафа, а решение о конфискации или административном выдворении за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства, которые предусмотрены за данное правонарушение, может вынести только судья.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35 (неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних), 5.36 (нарушение порядка или сроков

предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей), 6.10 (вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ), 20.22 (появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18 КоАП РФ (безбилетный проезд), а также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии. Рассмотрение этой категории дел коллегиальным юрисдикционным органом связано с тем, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите их прав со стороны государства и общества.

Помимо комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные дела в отношении подростков могут рассматриваться другими юрисдикционными органами, если это право установлено соответствующими законодательными актами. Так, на общих основаниях со взрослыми несовершеннолетние привлекаются к административной ответственности этими органами за мелкие хищения, мелкое хулиганство, неповиновение сотруднику полиции, военнослужащему и т.д.

Органы внутренних дел, полномочные рассматривать дела об административных правонарушениях. Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ к ведению органов внутренних дел (полиции) отнесено рассмотрение дел о незаконном приобретении либо хранении наркотических средств или психотропных веществ, а также обороте их аналогов, нарушениях правил, связанных с обеспечением безопасности и функционирования транспортных средств и некоторых объектов, нарушениях Правил дорожного движения, нарушениях в сфере торговли, общественного порядка и ряд других дел.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания от имени органов внутренних дел в пределах своей компетенции вправе, в частности, начальники или заместители начальников территориальных управлений (отделов) внутренних дел; начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители; начальники (заместители) линейных органов внутренних дел на транспорте; начальники (заместители начальников) отделений (отделов, управлений) Государственной инспекции безопасности дорожного движения, командиры подразделений дорожно-патрульной службы, их заместители, государственные инспектора дорожного надзора и другие работники, имеющие специальные звания; участковые уполномоченные полиции. Виды конкретных дел об административных правонарушениях, рассматриваемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции), определены в ст. 23.3 КоАП РФ.

Органы государственного пожарного надзора. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" <195> федеральный государственный пожарный надзор - деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, а также подведомственных им государственных учреждений, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, проведения мероприятий по контролю на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований пожарной безопасности, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

<195> СЗ РФ. 1994. N 35. Ст. 3649.

Органы, осуществляющие государственный пожарный надзор, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.32 (нарушение правил пожарной безопасности в лесах), 11.16 (нарушение требований пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте), 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности). Рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания вправе главный государственный инспектор Российской Федерации по пожарному надзору, его заместители; главные государственные инспектора субъектов Российской Федерации по пожарному надзору, их заместители.

Федерации по пожарному надзору, их заместители; главные государственные инспектора городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору, их заместители; главные государственные инспектора специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору; государственные инспектора субъектов Российской Федерации по пожарному надзору; государственные инспектора городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору; государственные инспектора специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору.

18.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях

Состав участников производства по делам об административных правонарушениях достаточно широк. Примечательно, что КоАП РФ не относит к числу участников производства по делу судей, органы и должностных лиц, осуществляющих производство по делу. Участниками производства, с точки зрения закона, являются только лица, не облеченные властью в процессуальных правоотношениях.

Всех участников производства по делу об административном правонарушении можно объединить в четыре группы по признаку заинтересованности в деле, имеющейся у этих лиц:

1) участники производства, выступающие в защиту личных интересов (лицо, в отношении которого ведется производство по делу; потерпевший);

2) участники производства, выступающие в защиту личных интересов представляемых лиц (законные представители физического лица; законные представители юридического лица; защитник; представитель);

3) участники производства, выступающие в защиту публичных интересов (прокурор);

4) участники производства, содействующие его осуществлению (свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик).

Рассмотрим особенности правового положения каждого из участников производства по делу.

Лицо, в отношении которого ведется производство. Этот участник производства вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу <196>.

<196> Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов // СПС "Гарант", 2008.

Потерпевший. Потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. 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 данному делу, пользоваться иными процессуальными правами. Потерпевшему обязательно вручается копия протокола об административном правонарушении. 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 если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Законные представители физического лица. Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители. Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. Законные представители физического лица имеют права и несут обязанности, предусмотренные в отношении представляемых ими лиц.

Законные представители юридического лица. Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или

юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители. Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

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. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. Указанные участники вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами. 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.

Свидетель. В качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. 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. Свидетель вправе: не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников; давать показания на родном языке или на языке, которым владеет; пользоваться бесплатной помощью переводчика; делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол. При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля. Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

Понятой. 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 в большинстве случаев применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол.

Специалист. 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 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 обнаружения, закреплении 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. Специалист вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им

действий.

Эксперт. 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. 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. Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения. Эксперт вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

Переводчик. В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении. Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. Он предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

К участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица в случае, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно, заинтересованными в исходе данного дела.

Прокурор. Прокурор в пределах своих полномочий вправе: возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении 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. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела об административном правонарушении, возбужденного по инициативе прокурора.

При наличии обстоятельств, исключающих возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, указанное лицо подлежит отводу. Заявление о самоотводе или об отводе подается судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Рассмотрев заявление о самоотводе или об отводе, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Потерпевшему, свидетелю, специалисту, эксперту, переводчику и понятому возмещаются в установленном Правительством РФ порядке расходы, понесенные ими в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 4 марта 2003 г. N 140 "О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда" указанные расходы включают в себя расходы на проезд, расходы по найму жилого помещения и суточные <197>.

<197> СЗ РФ. 2003. N 10. Ст. 905.

Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к

должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату. Извещения, адресованные гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Место нахождения юридического лица, его филиала или представительства определяется на основании выписки из Единого государственного реестра юридических лиц. Если юридическое лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении, ведет дело через представителя, извещение также направляется по месту нахождения (месту жительства) представителя.

Если лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении, заявило ходатайство о направлении извещений по иному адресу, суд, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, направляет извещение также по этому адресу. В этом случае извещение считается врученным лицу, участвующему в производстве по делу об административном правонарушении, если извещение доставлено по указанному таким лицом адресу.

18.4. Доказательства по делу об административном правонарушении

Предмет доказывания по делу об административных правонарушениях составляют обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении. По делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- наличие события административного правонарушения;
- лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- виновность лица в совершении административного правонарушения;
- обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела;
- причины и условия совершения административного правонарушения.

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;
- 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.

Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

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. 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.

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**. Определение обязательно для исполнения экспертами или учреждениями, которым поручено проведение экспертизы. Вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут

выходить за пределы специальных познаний 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.

Эксперт дает заключение в письменной форме от своего имени. В заключении эксперта 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. Заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, однако несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

Должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы. В случае необходимости при взятии проб и образцов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. О взятии проб и образцов составляется протокол.

Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы. 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. Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обязаны принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела.

Документы 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. 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 принять решение о них по окончании рассмотрения дела. Документы могут являться и вещественными доказательствами, если сохранили на себе следы административного правонарушения.

Доказательствами признаются также показания специальных технических средств, т.е. измерительных приборов, утвержденных в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющих соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку. Показания отражаются в протоколе об административном правонарушении.

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий должностному лицу соответствующего территориального органа. Поручение либо запрос по делу об административном правонарушении подлежит исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанного поручения либо запроса. Взаимодействие органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, с компетентными органами иностранных государств и международными организациями осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела. Истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест, незамедлительно. При невозможности представления указанных сведений организация обязана в трехдневный срок уведомить об этом в письменной форме судью (орган должностное лицо), вынесшего определение.

Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

18.5. Стадии производства по делу об административном правонарушении

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из четырех стадий, три из которых являются необходимыми: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении и исполнение постановления по делу.

Еще одна стадия - пересмотр постановления по делу об административном правонарушении является факультативной.

Стадия возбуждения 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, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

- подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица;

- принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В отдельных случаях поводом может послужить не всякое сообщение или заявление. Так, при рассмотрении дела о банкротстве таким поводом может стать исключительно сообщение (заявление) собрания (комитета) кредиторов.

Поступившие материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

- 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.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения, связанного с нарушением Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшего причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ), а также в случае нарушения Правил дорожного движения пешеходом, пассажиром транспортного средства или иным участником дорожного движения (за исключением водителя транспортного средства), повлекшего по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ). Осмотр места совершения административного правонарушения осуществляется лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в присутствии двух понятых.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения указываются дата и

место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, непосредственно управлявшем транспортным средством в момент совершения административного правонарушения, о типе, марке, модели, государственном регистрационном знаке транспортного средства, а также фамилии, имена, отчества, адреса места жительства понятых, свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

В указанном протоколе описываются:

- 1) действия должностных лиц в том порядке, в каком они производились;
- 2) состояние и качество дорожного полотна, наличие или отсутствие дорожной разметки, степень освещенности участка дороги, на котором совершено административное правонарушение;
- 3) тип перекрестка (регулируемый или нерегулируемый), на котором совершено административное правонарушение, исправность или неисправность светофора, наличие или отсутствие знаков приоритета;
- 4) другие существенные для данного дела обстоятельства.

В протоколе осмотра места совершения административного правонарушения излагаются также заявления лиц, участвовавших в производстве осмотра. При составлении протокола осмотра места совершения административного правонарушения лицам, участвующим в осмотре места совершения административного правонарушения, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чем делается запись в протоколе.

О совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением случаев возбуждения дела об административных правонарушениях прокурором и 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 имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, 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, предусмотренные КоАП РФ, 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. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу. В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, а также в случае их неявки 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.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. 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 случаях, если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях,

законодательства о рекламе, законодательства об акционерных обществах, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах, законодательства о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства о противодействии коррупции, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, законодательства о физической культуре и спорте в части, касающейся предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним, миграционного законодательства, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, об охране здоровья граждан, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области налогов и сборов, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, в области охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, промышленной безопасности, дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд 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, в виде определения, а прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение. При вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чем делается запись в определении.

Копия определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток вручается под расписку либо высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Административное расследование по делу об административном правонарушении, возбужденному должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, проводится указанным должностным лицом, а по решению руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя - другим должностным лицом этого органа, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен на срок от одного до шести месяцев.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судьей немедленно после его составления (вынесения).

В случае если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в иных случаях недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи,

органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судьбе, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

В случае если применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности, протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, а также протокол о временном запрете деятельности передается на рассмотрение судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, немедленно после их составления.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

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, 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.

Рассмотрение дела об административном правонарушении невозможно в случае, если судья, член коллегиального органа или должностное лицо, ведущие дело:

- являются родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;
- лично, прямо или косвенно заинтересованы в разрешении дела.

В этом случае судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод. Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу. Кроме того, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор также вправе заявить отвод судьбе, члену коллегиального органа, должностному лицу. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

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;
- о вызове лиц, участвующих в деле, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- об отложении рассмотрения дела;
- о 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;
- о 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.

Дело об административном правонарушении, как правило, 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 неисполнении

родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, о вовлечении несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ, о появлении в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потреблении ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В случаях, предусмотренных международным договором, дело об административном правонарушении рассматривается по месту выявления административного правонарушения, если местом его совершения является территория другого государства. Дело об административном правонарушении в области благоустройства территории, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации, совершенном с использованием транспортного средства, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, рассматривается по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости дополнительного выяснения 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 либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания.

Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

При рассмотрении дела об административном правонарушении:

1) объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

2) 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;

3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

4) выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;

5) разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;

6) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;

7) выносятся определения об отложении рассмотрения дела в случае:

а) поступления заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

б) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

в) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы;

8) выносятся определения о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;

9) выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается 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 в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. В случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении в обязательном порядке составляется при рассмотрении дела коллегиальным органом. В иных случаях протокол заседания может быть составлен по усмотрению судьи или должностного лица, единолично рассматривающих дело.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае:

- наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу;
- объявления устного замечания;
- прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится определение:

- 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 Российской Федерации;

- о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

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 указанного постановления.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, определение по делу об административном правонарушении, по заявлению лиц, судебного пристава-исполнителя, органа, должностного лица, исполняющих постановление, определение по делу об административном правонарушении, или по своей инициативе вправе исправить допущенные в постановлении, определении описки, опечатки и арифметические ошибки без изменения содержания постановления, определения.

Исправление описок, опечаток и арифметических ошибок в постановлении, решении, принятых по результатам рассмотрения жалоб, протестов на постановление, решение по делу об административном правонарушении, производится в порядке, установленном настоящей статьей. Исправление описки, опечатки или арифметической ошибки производится в виде определения.

Копия определения об исправлениях, внесенных в постановление, определение по делу об административном правонарушении, копия определения об исправлениях, внесенных в постановление, решение, принятые по результатам рассмотрения жалоб, протестов на постановление, решение по делу об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения соответствующего определения направляются судебному приставу-исполнителю, органу, должностному лицу, исполняющим постановление, определение по делу об административном правонарушении, в случае подачи ими соответствующего заявления.

Копия вынесенного судьей определения об исправлениях, внесенных в постановление по делу об административном правонарушении, направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения соответствующего определения.

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 указанных причин и условий. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о

принятых мерах судьей, в орган, должностному лицу, которые внесли представление.

Пересмотр дела об административном правонарушении. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, участвующими в деле:

- вынесенное судьей - в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, - в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении.

В случае если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд. По результатам рассмотрения жалобы выносится решение. 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 судьей, 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. Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать. 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. Государственной пошлиной жалоба на постановление по делу об административном правонарушении 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 данного срока он 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.

Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, состоящих в нарушении законодательства о выборах и референдуме, могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо: выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу; разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы; направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Жалоба подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу, а жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, посягающих на права граждан, - в пятидневный срок со дня их поступления со всеми материалами в суд, правомочный рассматривать жалобы. 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 рассматривается судьей, должностным лицом единолично. При рассмотрении:

- 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 частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении;

- при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия;

- в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

- об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

- об отмене постановления и о прекращении производства по делу;

- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований;

- 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.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения 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.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могут быть обжалованы в порядке надзора заинтересованными лицами, а также в порядке надзора прокурором.

Право принесения протеста в порядке надзора принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, - прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

Вступившее в законную силу решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в порядке надзора должностным лицом, вынесшим постановление.

Жалобы подаются, протесты приносятся в порядке надзора в высшие суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов, Верховный Суд Российской Федерации. Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов правомочны пересматривать в порядке надзора председатели высших судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов или их заместители, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители либо по поручению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителей судья Верховного Суда Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в порядке надзора жалобы, протесты на вступившие в законную силу постановления судьи по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов на указанное постановление. Указанные постановления и решения рассматриваются Верховным Судом Российской Федерации в случае, если они были рассмотрены в порядке надзора председателями соответствующих высших судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов или их заместителями.

Вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов (представлений) пересматриваются в порядке

надзора Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством. Вступившие в законную силу постановления судьи гарнизонного военного суда по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов пересматриваются в порядке надзора окружными (флотскими) военными судами и Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации в соответствии с законодательством о военных судах.

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами и подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, которые вынесли постановление.

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае:

- издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания;

- отмены постановления;
- вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном административном наказании возвращается органом, должностным лицом, приведшими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Если постановлением по делу об административном правонарушении было назначено основное и дополнительное административные наказания, приняты меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении или отменены такие меры, в орган, должностному лицу, уполномоченным приводить в исполнение назначенные наказания, применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении или освобождать от применения таких мер, направляются заверенные в установленном порядке копии постановления, в которых указывается,

в какой части постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению соответствующими органом, должностным лицом.

В случае неясности способа и порядка исполнения постановления по делу об административном правонарушении орган, должностное лицо, приводящие указанное постановление в исполнение, а также лицо, в отношении которого оно было вынесено, вправе обратиться в суд, орган или к должностному лицу, вынесшим постановление, с заявлением о разъяснении способа и порядка его исполнения.

18.6. Понятие дисциплины, дисциплинарной ответственности и дисциплинарного производства по административному праву

Вопрос о дисциплине в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов местного самоуправления является одним из центральных. Дисциплина в реализации государственных функций является важнейшей формой общественных связей, отношений, признанных и соблюдаемых в виде принятых норм, правил, традиций, алгоритмов и процедур реализации действий и операций в объеме своих полномочий. Дисциплина тесно связана с законностью, и, по существу, нарушению законности в большинстве случаев предшествуют дисциплинарные проступки. Дисциплина имеет при этом самостоятельный смысл и значение, свой набор элементов, место и роль применения в сфере исполнительной власти, государственного управления в целом. Существуют два полярных мнения о дисциплине.

Первое мнение. Под дисциплиной понимаются связи, отношения субъектов и объектов управления, регулируемые совокупностью норм, правил, алгоритмов, процедур и операций, выработанных в процессе рационального управления и утвержденных в виде определенных требований, то есть эти целесообразные связи, отношения формируются с помощью различных внешних форм и средств воздействия <198>.

<198> См.: Четвериков В.С. Административное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 258 - 259. Серия "Высшее образование".

Второе мнение. Под дисциплиной в государственном управлении понимается фактическое поведение государственных служащих, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в служебном общении. Хотя автор и указывает на взаимосвязь этих двух мнений, но целесообразным считает выделить на первое место именно поведенческий аспект как реальное отношение государственных служащих к требованиям, выраженным в различных формах и средствах, направленных на обеспечение государственной дисциплины <199>. На наш взгляд, здесь речь идет о форме и содержании государственной дисциплины и их следует рассматривать в процессе целостного единства, реализуемого не только индивидуально каждым государственным служащим, но и всеми вместе в объеме своих полномочий. Объектом же регулирования административно-правовых норм является поведение участвующих сторон (субъектов и объектов управления) в процессе осуществления государственных функций и задач.

<199> См.: Душакова Л.А., Чепурнова Н.М. Административное право: Учебно-методический комплекс. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. С. 199.

Дисциплина, по существу, является не только важнейшим компонентом обеспечения системности организации деятельности органа исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, но гарантией целостности их функционирования.

Дисциплина влияет существенно на эффективность управленческой деятельности, это особенно важно при оснащении аппаратов государственных органов, реализующих свои функции управления с помощью компьютерной техники и информационных технологий.

Учитывая, что дисциплина в процессе организации и осуществления управленческой деятельности имеет первостепенное значение, ее исследованию следует уделять большое внимание.

В первую очередь подлежат изучению все формы, отражающие различные требования к дисциплине в сфере реализации функций и задач государственного управления и в первую очередь в органах исполнительной власти, государственного управления, так как они осуществляют повседневную оперативную деятельность по осуществлению внешних и внутренних функций и задач государства.

Вторым направлением является разработка и развитие различных форм и средств повышения личной ответственности за нарушение дисциплины и стимулирования высокой исполнительной дисциплины должностных лиц различного уровня управления. Необходима разработка и принятие Федерального закона "О дисциплинарном уставе государственных служащих". На первом этапе к должностным лицам более высокого уровня государственного управления следует применять более жесткие требования к исполнительской дисциплине, учитывая застарелость этой наиболее актуальной

проблемы. Наибольшее внимание в реализации требований дисциплины отводится нормам административного права. Эти нормы призваны под угрозой административных наказаний регулировать и охранять не только отношения в сфере государственной управленческой деятельности, но и общественные отношения в иных отраслях права.

Административное право осуществляет различные функции в определении, установлении и реализации дисциплинарной ответственности. В первую очередь это касается определения перечня субъектов (органов и должностных лиц), имеющих право налагать дисциплинарные взыскания.

У преобладающего большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется, как правило, нормами трудового и административного права. Для других категорий государственных служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц эти отношения регламентированы специальными уставами, где указаны виды дисциплинарной ответственности и порядок их применения.

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. В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации" за нарушение служебной дисциплины на сотрудников таможенных органов могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации; увольнение из таможенных органов. Согласно п. 54 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации к военнослужащему могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест.

Общей особенностью наложения дисциплинарных взысканий на военнослужащих и служащих правоохранительных органов является то, что они могут быть наложены начальниками (командирами) разных уровней. При этом разные командиры обладают неодинаковым объемом дисциплинарной

власти.

Далее укажем, что к нормативным актам, регулирующим порядок, виды и пределы наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих, также относятся: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации" и другие. В каждом из них содержатся основания привлечения к дисциплинарной ответственности, права органов исполнительной власти и их должностных лиц по наложению на своих подчиненных этих взысканий, виды дисциплинарных взысканий, а также порядок их наложения и способы обжалования.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на него могут налагаться органом или руководителем, имеющим право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Дисциплинарное взыскание может быть наложено только за дисциплинарный проступок, при совершении других деяний законом предусмотрена иная юридическая ответственность (административная, уголовная, материальная).

Каждый государственный служащий несет персональную дисциплинарную ответственность за неправомочность только своих действий. Дисциплинарное взыскание налагается уполномоченным должностным лицом или органом, имеющим право назначать государственного служащего на государственную должность. Также право решать вопрос о снижении в должности или увольнении с государственной службы предоставляется тем должностным лицам или органам, которым принадлежит право назначения гражданина на должность. Государственный служащий, совершивший должностной проступок, может быть временно, до решения вопроса об ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей руководителем, его назначившим.

Законодательством определяется порядок проведения служебных расследований, применения дисциплинарных взысканий и обжалования. Например, до применения дисциплинарного взыскания от служащего должно быть затребовано письменное объяснение о причинах и условиях совершения проступка. Это способствует выявлению вины и является, по существу, одной из гарантий обоснованности наложения взыскания. Однако отказ государственного служащего, совершившего административный проступок, дать объяснение не препятствует возможности наложения на служащего дисциплинарного взыскания. Законодательством определено, что взыскания налагаются не позднее одного месяца со дня обнаружения (длящегося) или совершения проступка, при этом в этот срок не засчитывается время болезни служащего или пребывания его в отпуске. Днем обнаружения проступка, с которого начинается отсчет срока для наложения взыскания, считается день, когда лицу (руководителю), которому подчинен государственный служащий, стало известно о совершении дисциплинарного проступка.

Законодательством определено, что дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения или обнаружения проступка. За каждый проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Руководитель, наложивший на государственного служащего дисциплинарное взыскание, объявляет об этом в приказе (распоряжении) и объявляет о наказании служащему под расписку. При этом отказ в ознакомлении с характером взыскания не влияет на обязательность исполнения объявленного взыскания.

Как правило, приказ (распоряжение) о наложении взыскания на служащего доводится до сведения личного состава государственного органа, где проходит службу привлекаемый к ответственности.

Дисциплинарные взыскания в отличие от поощрений в трудовую книжку не записываются, за исключением случаев увольнения с государственной службы за нарушения трудовой дисциплины. Кроме того, законодательством о дисциплинарной ответственности, уставами и положениями о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий работников также и другие дисциплинарные взыскания.

При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа и поведение работника.

До решения вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности он может быть временно (но не более чем на месяц) отстранен от исполнения своих должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Срок действия дисциплинарной ответственности - один год со дня вынесения взыскания. При этом если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то дисциплинарное взыскание снимается автоматически. Взыскание может быть снято и ранее года, если служащий проявит себя по службе исключительно с положительной стороны.

Служащий по своему усмотрению может обжаловать правомерность наложения дисциплинарного взыскания в административном (вышестоящему руководителю) или судебном порядке в соответствии с Законом от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил определены понятие и сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды дисциплинарных взысканий, права командиров или начальников по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения обращений (предложений, заявлений и жалоб).

Действие Устава распространяется на военнослужащих и на лиц, состоящих в запасе или находящихся в отставке, которым предоставлено право ношения военной формы одежды.

По общему правилу право налагать дисциплинарные взыскания могут только прямые начальники. В определенных случаях это право могут реализовывать начальники гарнизонов, старшие морские начальники и военные коменданты гарнизонов.

Командир отделения, заместитель командира взвода, старшина роты (команды) и командир взвода (группы) имеют право: а) объявлять выговор и строгий выговор; б) лишать солдат и матросов очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег.

Командир роты (боевого катера, корабля 4 ранга) имеет право: а) объявлять выговор и строгий выговор; б) лишать солдат, матросов, сержантов и старшин очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; в) предупреждать о неполном служебном соответствии солдат и матросов.

Командир батальона имеет право: а) объявлять выговор и строгий выговор; б) лишать солдат, матросов, сержантов и старшин очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; в) предупреждать о неполном служебном соответствии солдат, матросов, сержантов и старшин.

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 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 неотмененные взыскания должны быть исполнены.

Служебное разбирательство проводится либо самим командиром (начальником, руководителем), либо лицом, им уполномоченным. Это делается при наличии повода - поступления информации о неправомерных действиях члена коллектива, обнаружения 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.

Служебная проверка проводится по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных Федеральным законом "О полиции", а также по заявлению сотрудника.

В проведении служебной проверки не может участвовать сотрудник органов внутренних дел, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этом случае он обязан подать руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки, рапорт об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными, а срок проверки продлевается на десять дней.

При проведении служебной проверки в отношении сотрудника органов внутренних дел должны быть приняты меры по объективному и всестороннему установлению:

1) фактов и обстоятельств совершения сотрудником дисциплинарного проступка;

2) вины сотрудника;

3) причин и условий, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка;

4) характера и размера вреда, причиненного сотрудником в результате совершения дисциплинарного проступка;

5) наличия или отсутствия обстоятельств, препятствующих прохождению сотрудником службы в органах внутренних дел.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника органов внутренних дел, в отношении которого проводится служебная проверка, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время отсутствия сотрудника на службе по иным уважительным причинам.

Результаты служебной проверки представляются руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки, в письменной форме в виде заключения не позднее чем через три дня со дня завершения проверки. Указанное заключение утверждается руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем, принявшими решение о проведении служебной проверки, не позднее чем через пять дней со дня представления заключения.

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. На военнослужащих, сотрудников полиции самые легкие взыскания (замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд на работу) могут налагаться и 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, в оглашении. Если начальник избрал взыскание организационного характера - понижение в должности, увольнение (исключение) и т.п., его нужно выполнить реально.

Дисциплинарные взыскания на сотрудника органов внутренних дел налагаются прямыми руководителями (начальниками) в пределах прав, предоставленных им руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, за исключением перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел и увольнения со службы в органах внутренних дел сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом Российской Федерации. О наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника, замещающего должность в органах внутренних дел, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом Российской Федерации, руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел обязан проинформировать Президента Российской Федерации.

Правом наложения дисциплинарного взыскания, предоставленным нижестоящему руководителю (начальнику), обладает и прямой руководитель (начальник). Если на сотрудника органов внутренних дел необходимо наложить такое дисциплинарное взыскание, которое соответствующий руководитель (начальник) не имеет права налагать, он ходатайствует о наложении этого дисциплинарного взыскания перед вышестоящим руководителем (начальником).

Вышестоящий руководитель (начальник) имеет право изменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем (начальником), если оно не соответствует тяжести совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела - не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу.

18.7. Понятие, основания и содержание материальной ответственности по административному праву

Наиболее распространенной является материальная ответственность по гражданскому и трудовому праву. Сравнительно недавно ученые стали вести речь и о материальной ответственности по административному праву. С помощью его норм определяются полномочия органов и должностных лиц, связанные с возмещением материального ущерба в административном порядке. Например, при отказе работника добровольно возместить материальный ущерб предприятию приказом руководителя администрации эта сумма удерживается у работника из его зарплаты.

Материальная ответственность по административному праву также является разновидностью юридической ответственности со всеми присущими ей чертами (наступает за противоправное, виновное, наказуемое деяние и заключается в применении мер государственного принуждения).

Отличие материальной ответственности по административному праву от материальной ответственности по гражданскому праву состоит именно в порядке ее осуществления. К материальной ответственности по административному праву лицо привлекается в административном (внесудебном) порядке, и этот вид ответственности реализуется в рамках исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления.

Материальную ответственность по административному праву следует отличать от административной ответственности в виде штрафа. Сходство заключается в материальном характере применяемых в их процессе мер государственного принуждения. Основной отличительной особенностью является то обстоятельство, что материальная ответственность по административному праву всегда заключается во взыскании причиненного материального ущерба. Привлечение к административной ответственности непосредственно от наличия или отсутствия материального ущерба не зависит.

Материальная ответственность по административному праву может быть:

- ограниченной (взыскивается часть ущерба);
- полной (ущерб взыскивается полностью);
- повышенной (ущерб взыскивается в 2 - 10-кратном размере, но только в случаях и в порядке, которые установлены нормативными актами).

Для лиц, привлекающихся к материальной ответственности по второму основанию, предусмотрена полная или ограниченная материальная ответственность (ущерб, причиненный административным правонарушением, взыскивается полностью или частично).

В административном праве выделяются два основания наступления материальной ответственности.

В первом случае материальная ответственность по административному праву может наступить при наличии следующих условий:

- причинен прямой, реальный, материальный ущерб государству;
- ущерб причинен при исполнении служебных обязанностей;
- ущерб причинен противоправным, виновным деянием;
- существует причинная связь между деянием и причиненным ущербом.

Субъектами данного вида юридической ответственности на сегодняшний день могут быть лишь отдельные категории государственных служащих, например, военнослужащие и приравненные к ним лица (сотрудники полиции и т.д.) при условии, что в нормативных актах, регламентирующих их службу, предусматривается возможность применения данного вида юридической ответственности.

Содержание материальной ответственности по административному праву в этом случае заключается в возложении обязанности возместить ущерб, причиненный государству в результате противоправного, виновного действия (либо бездействия), которое совершено при исполнении лицом своих служебных обязанностей. При этом размер взыскиваемой суммы не может превышать размера двух средних месячных заработков правонарушителя. Так, согласно ст. 8 Федерального закона от 12 июля 1999 г. N 161-ФЗ "О материальной ответственности военнослужащих" <200> возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб.

<200> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3682.

Другим основанием материальной ответственности по административному праву является причинение материального ущерба в результате совершения административного правонарушения. Содержание данной разновидности материальной ответственности по административному праву заключается в возложении на правонарушителя обязанности возместить причиненный имущественный ущерб (ст. 4.7 КоАП РФ).

Так, наложение штрафа на организацию за административное правонарушение в области экологии является административной ответственностью, а возложение на нее обязанности возмещения дополнительных расходов лечебных учреждений на оказание помощи больным - материальной ответственностью по административному праву. Примером может служить возложение на хулигана обязанности возместить причиненный в ходе беспричинного приставания к потерпевшему материальный ущерб.

При рассмотрении материальной ответственности по административному праву следует отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции РФ "никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда". Взыскание причиненного имущественного ущерба является мерой государственного принуждения материального характера, заключающейся в лишении субъектов прав на свое имущество. Лишение имущества в административном, а не в судебном порядке противоречит названной норме Конституции. Следовательно, логично предположить предстоящее "отмирание" материальной ответственности по административному праву как вида юридической ответственности.

Отметим, что имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел, в том числе сотрудников полиции и приравняемых к ним категорий служащих, может дополнительно предусматриваться контрактами о прохождении службы.

Материальная ответственность государственного служащего наступает в результате совершения служебного проступка, вследствие которого причинен материальный ущерб государственной собственности. Материальная ответственность выражается в бесспорном возмещении служащим причиненного им имущественного ущерба. При этом возмещение ущерба не рассматривается в качестве меры дисциплинарного взыскания и может применяться одновременно с ним. Материальная ответственность за ущерб, причиненный государству, наступает при наличии прямого ущерба; при наличии причинной связи между проступком и вредными последствиями; при наличии вины правонарушителя; если при этом виновные действия не квалифицируются как преступление.

Материальная ответственность может быть реализована либо в административном порядке, либо в судебном.

Возмещение материального ущерба в административном порядке предусмотрено в Трудовом кодексе РФ: при отказе работника от добровольного возмещения ущерба, причиненного им предприятию, учреждению, организации, ущерб возмещается по распоряжению администрации путем удержания из заработной платы, если сумма ущерба, подлежащая взысканию, не превышает его среднего месячного заработка.

Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные не несут материальную ответственность, когда ущерб причинен вследствие добросовестного исполнения приказа или оправданного в данных конкретных условиях служебного риска либо в результате правомерных действий.

Данные лица за причиненный их неправомерными действиями ущерб как следствие небрежного исполнения порученных обязанностей несут ответственность в размере причиненного ущерба, но не свыше месячного оклада денежного содержания. При этом возможно и полное возмещение ущерба, причиненного по их вине государству, но только в случаях умышленных действий, за которые они могут быть привлечены к уголовной ответственности. При этом, если военнослужащий или призванный на сборы военнообязанный, привлеченный к материальной ответственности, ко дню увольнения или окончания сборов не возместил причиненный им государству ущерб, оставшаяся задолженность взыскивается судебным исполнителем уже по месту его постоянного жительства.

В каждом конкретном случае проводится административное (служебное) расследование с целью установления причин нанесенного ущерба, выявления его размера и виновных, за исключением случаев, когда виновные установлены ревизией, проверкой, дознанием, следствием или судом. По окончании административного расследования или поступления материалов ревизии командир или начальник издает приказ о взыскании соответствующей суммы с виновного военнослужащего или призванного на сборы военнообязанного. Если причинен материальный ущерб несколькими лицами, то в приказе указывается точный размер взыскиваемых сумм отдельно в отношении каждого виновного в зависимости от причиненного им ущерба, конкретных обстоятельств и степени вины. При этом приказ о взыскании ущерба объявляется виновному лицу только под расписку.

18.8. Производство по обращениям граждан

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

В настоящее время принят и действует Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" <201>, в котором под обращениями граждан понимаются их предложения, заявления и жалобы, направленные в государственные органы или органы местного самоуправления.

<201> СЗ РФ. 2006. N. 19. Ст. 2060.

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.

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, небрежность, пристрастность, некомпетентность, 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 обращения 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. 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 подать ее по любому значимому для него поводу, в любое время.

Для реализации этого права не нужно чье-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. 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 <202>.

<202> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 166.

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.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" устанавливает следующие понятия:

1) **обращение гражданина** - направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

2) **предложение** - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

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

4) **жалоба** - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;

5) **должностное лицо** - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

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

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

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и

материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

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

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

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

В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

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

Подача жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия. Но если 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 органа, принявшим такой акт, либо вышестоящим органом.

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.

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 Федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". 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. Затем 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) ознакомиться 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.

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).

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

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. 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.

Далее отметим, что 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.

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.

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 направляются в суд, но процедуры их подачи и рассмотрения отличаются некоторым своеобразием. Примером специальной судебной жалобы может быть обжалование по ч. 9 ст. 38 и ч. 7 ст. 44 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", на основании которых 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 жалобы 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.

Раздел VI. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

Глава 19. ЗАКОННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

19.1. Понятие и содержание 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 государства 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, и в 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 полиции 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.

В соответствии с Конституцией России (ч. 2 ст. 15) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции (ч. 1 той же статьи). Итак, а) соблюдение Конституции и законов и б) соответствие всех других издаваемых нормативных актов действующему законодательству составляют сущность законности.

Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт.

Во-первых, это общеобязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц. Здесь проявляются верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Никому не дана привилегия не выполнять закон, обходить его, ставить себя над законом. Ни должностное положение, ни прошлые заслуги и успехи не дают оснований для несоблюдения установленных правил поведения и обязанностей перед обществом и государством.

В целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Федерации 10 августа 2000 г. издан Указ Президента РФ N 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" <203>. К числу таких мер относится создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов Федерации - федерального регистра этих актов. Ведение федерального регистра возложено на Минюст России. Установлено, что высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов) должны обеспечивать направление в Минюст России копий нормативных правовых актов субъектов Федерации в семидневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты субъектов Федерации, для включения этих актов в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы.

<203> СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3356.

Во-вторых, единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории Российской Федерации.

В-третьих, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, призванных проводить в жизнь законы РФ и изданные на их основе подзаконные акты.

Применение норм права в деятельности государственных служащих не только несовместимо с противопоставлением законности и целесообразности, но и не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам. Закон предполагает его творческое применение. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права.

В-четвертых, неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой - само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

В-пятых, при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

В-шестых, законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Обеспечению законности в России служит система определенных гарантий. Существуют политические, экономические, организационные, юридические и общественные гарантии. На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти.

Многочисленную группу субъектов права составляют органы исполнительной власти, администрация государственных объединений и организаций. Они не только применяют законы и подзаконные акты, но и сами издадут большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными.

Очевидно, что в правовом государстве должна быть хорошая правовая база. За последние годы в России массив новых законодательных актов резко увеличился, но пока, к сожалению, в нормотворческом процессе преобладают подзаконные акты (указы Президента, постановления Правительства, ведомственные акты). Отсюда задача - минимизировать необходимость и возможность издания подзаконных нормативных актов, дополняющих или уточняющих законы, поскольку это нередко грозит нарушением законности.

Главное же заключается в обеспечении исполнения законов и других нормативных правовых актов, особенно теми, кто их применяет. Большое зло в строительстве правового государства - бездеятельность и прямые нарушения законов и подзаконных актов со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти. Поэтому государство должно эффективно обеспечивать законность и дисциплину в их деятельности.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей. Ясно, что меры, обеспечивающие законность, способствуют укреплению дисциплины.

В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти проводится соответствующая работа. Это: совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Законность как всеобщий принцип государственного демократического строительства имеет и оборотную сторону. Законодательство, подлежащее неукоснительному соблюдению, не должно противоречить естественным правам и свободам человека, общепризнанным принципам международного права. Способ формирования такого законодательства также должен быть демократическим. Следовательно, элементом принципа законности является, в частности, нахождение законодательных полномочий в руках демократически избранного представительного органа власти. Законодательство, под которым мы понимаем в данном случае только законодательные акты государственной власти, должно отличаться высоким уровнем юридической техники, внутренней согласованностью составляющих его норм, исполнимостью, должно основываться на конституционно закрепленных положениях о приоритете личности.

В идеале законодательство должно соответствовать также принципам социальной целесообразности, справедливости, объективности и т.п. неправовым критериям, которые, однако, делают законы выполнимыми и социально полезными.

Подзаконное регулирование, составляющее часть законодательства в широком смысле этого слова, должно соответствовать положениям законов государства, служить способом реализации его норм, быть направлено на совершенствование не вполне конкретного законодательного материала. Органы государственного управления, таким образом, руководствуются принципом законности, не только применяя закон практически, но и создавая нормы права.

Законность - принцип универсальный, т.е. свойственный абсолютно всем сферам жизнедеятельности общества. В демократическом обществе этот принцип имеет особое значение применительно к построению, организации функционирования системы исполнительной власти, а также к взаимоотношениям власти и управляемых объектов. Пороки принципа законности, проявляющиеся в системе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов, достаточно определенно свидетельствуют о всеобщем кризисе данного принципа, даже при условии, что прочие органы государства неукоснительно следуют данным принципам. Это связано с тем, что органы исполнительной власти как никакие другие располагают мерами принудительного воздействия на управляемые объекты. Именно они ассоциируются в сознании большинства с понятием власти, поскольку имеют реальную возможность навязывать свою волю.

В деятельности органов государственного управления законность должна органично сочетаться с целесообразностью, поскольку простота и оперативность процедур применения административного принуждения зачастую грозят формальным подходом к основаниям их использования.

Кроме того, на органы исполнительной власти возложена общая задача по обеспечению законности в государстве, которая предполагает необходимость повышенного внимания к состоянию законности внутри системы исполнительной власти. Собственно с этой функцией государственного управления и связаны в основном применяемые органами государства методы обеспечения законности. Законность как принцип функционирования общественного организма - существенное условие устойчивого демократического развития государства.

Применительно к самой системе государственного управления принцип законности выступает в двух основных качествах: как одна из наиболее общих целей управленческой деятельности органов государственного управления, а также как принцип внутренней организации управленческих процессов и основа деятельности органов и должностных лиц системы государственного управления.

В первом случае законность проявляется в деятельности органов государственного управления как борьба с преступностью, в том числе с коррупцией в рядах органов государственного управления, обеспечении правопорядка, установленного порядка функционирования законодательной и судебной властей, в невмешательстве в деятельность указанных ветвей государственной власти и т.д.

Второй же вариант трактовки принципа законности предполагает проявление его в следующих ракурсах:

- органы государственного управления и их должностные лица действуют в строгом соответствии с предписаниями закона (ориентир на "букву закона");

- их деятельность осуществляется исключительно во исполнение закона, что некоторым образом ограничивает инициативу исполнительных органов, поскольку они могут совершать лишь те действия, которые непосредственно им предписаны (действует принцип: "все, что не предписано, запрещено");

- нормотворческая деятельность органов государственного управления целиком подчинена принципу соответствия закону (при этом подзаконный нормативно-правовой акт должен соответствовать международному законодательству, Конституции РФ, федеральным законам, а также всем нормативно-правовым актам, обладающим более высокой юридической силой).

Можно выделить следующие характерные черты законности в государственном управлении:

- 1) общеобязательность законов для всех без исключения физических и юридических лиц, в том числе и органов, и должностных лиц государственного управления;

- 2) единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории России;

- 3) недопустимость противопоставления законности и целесообразности;

- 4) неразрывная связь законности и правовой культуры населения;

- 5) сочетание законности и справедливости в процессе принятия управленческих решений;

- 6) неизбежность ответственности как основное условие неукоснительного соблюдения принципа законности в государственном управлении.

Соблюдение принципа законности тесно связано с системой гарантий законности, существующих в демократическом обществе. Среди них выделяются как общие предпосылки законности, связанные с общесоциальными установками, существующими в конкретном государстве, а также специально-юридические гарантии, установленные для целей обеспечения принципа законности.

Общими предпосылками принципа законности являются различного рода политические, экономические, идеологические условия. Так, политическими предпосылками законности являются фактически существующие в обществе демократия и гласность, обеспечение плюрализма мнений и свободы печати, активное функционирование реального гражданского общества, свободного от произвольного властного вмешательства, уважение власти к общественному мнению.

Также к политическим относятся и такое условие законности, как разделение властей, существование действенной системы сдержек и противовесов, позволяющей властным структурам взаимно контролировать друг друга на политическом и правовом уровнях.

Экономическими предпосылками законности в обществе являются высокий уровень благосостояния населения, свобода предпринимательства, отсутствие бюрократических препон на пути развития экономики, единство экономического пространства, гарантированность прав частной собственности. Поступательное развитие экономики в условиях рынка возможно лишь при неукоснительном соблюдении принципа законности, что предполагает наличие обратного эффекта: позитивно развивающаяся рыночная экономика, ведомая косвенным государственным управлением, является гарантией законности, в том числе и как условие социальной стабильности, условием реальной независимости средств массовой информации и т.д.

Идеологические предпосылки законности - одно из наиболее важных условий реального приоритета законности над произволом. При отсутствии в головах граждан и должностных лиц четкой мотивации к правомерному поведению никакие другие предпосылки не смогут предотвратить частных извращений принципа законности в конкретных управленческих и других подобных ситуациях. В частности, демократическое, справедливое, характеризующееся высокой юридической техникой законодательство навсегда останется лишь текстом на бумаге при непонимании и нежелании населения, адресатов данных норм выполнять предписания. Только воспитанное в человеке осознанное отношение к его обязанностям по отношению к обществу и государству, социально корректное отношение к таким явлениям, как индивидуальная неприкосновенность личности, уважение достоинства любого человека, неприкосновенность частной жизни и частной собственности, могут гарантировать последовательное соблюдение каждым членом общества принципа законности как основного гаранта указанных правил. В этой связи нельзя недооценивать значение воспитательных методов государственного управления, в

целом метода убеждения.

Выделяют также общие организационные и юридические предпосылки законности, которые, на наш взгляд, выступают уже в качестве конкретных проявлений принципа законности в практике государственного управления.

Специально-юридические средства, применяемые в системе государственного управления, в науке подразделяются на различные группы. Так, существует мнение, согласно которому законность обеспечивается всей системой правоохранительной деятельности государственного аппарата. В рамках такой деятельности применяются четыре способа обеспечения законности: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность и оказание правовых услуг населению. Таким образом, в систему обеспечения законности включаются и органы государственного управления, и такие специфические структуры, как адвокатура и нотариат.

Представляется, что выделение различных частных способов обеспечения законности, а тем более ассоциация обеспечения законности в государственном управлении с правоохранительной системой в целом излишни. Государственное управление располагает наиболее универсальными специально-юридическими средствами обеспечения законности: контролем (надзором) и системой административного принуждения.

Поскольку об административном принуждении речь уже шла выше, мы не будем останавливаться на указанном явлении подробно. Укажем лишь, что административное принуждение, являясь универсальным методом государственного управления, выступает и в качестве ключевого средства обеспечения законности. В том числе применение мер административной ответственности выступает одной из существенных гарантий законности в смысле неизбежности кары за совершенное правонарушение (т.е. нарушение принципа законности применительно к конкретной ситуации).

19.2. 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 ограничивать 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 праводелением: 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, многообразия 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.

19.3. Государственный контроль и его виды

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 исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процесса.

Обобщенно контроль - это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не

допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками.

Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Во-вторых, объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда - необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий.

В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого.

В-четвертых, в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Формы контрольной деятельности разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

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 различают 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.

Контроль как средство обеспечения законности в государственном управлении - универсальное средство обмена информацией внутри системы государственного управления, а также между системой управления и внешней средой. В зависимости от задачи проведения контрольных процедур и стадии управленческого процесса различают текущий контроль, осуществляемый в процессе выполнения властных предписаний (в ходе исполнительно-распорядительной деятельности), а также предварительный и последующий контроль. Считается, что предварительный контроль - это фикция, поскольку проконтролировать можно лишь совершаемое либо совершенное действие. Однако зачастую возникает необходимость в осуществлении контроля на промежуточных стадиях сложных управленческих процессов. В этом смысле контроль будет предварительным для следующей стадии

процесса. Последующий контроль осуществляется соответственно по окончании выполнения определенных предписаний.

В Российской Федерации государственная власть разделена на три самостоятельные ветви, каждая из которых обладает собственными контрольными полномочиями. В связи с этим можно выделить президентский контроль, контроль законодательных органов власти и контроль исполнительных органов власти. Все виды государственного контроля подразделяются на внешний и внутренний в зависимости от направленности контрольных мероприятий внутрь системы органов власти или вне ее, на подведомственные структуры.

1. Президентский контроль. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обладает большими полномочиями по контролю за деятельностью органов исполнительной власти. Соответствующие права ему предоставлены как главе государства, гаранту Конституции РФ. И хотя прямо Конституция РФ не говорит о президентском контроле, 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.

Президентский контроль в соответствии с Конституцией РФ осуществляется в следующих формах:

- контроль при формировании Правительства РФ, непосредственно подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности РФ и Администрации Президента РФ, назначении высшего командования Вооруженных Сил;

- повседневный контроль за деятельностью Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти (председательствование на заседаниях Правительства РФ, непосредственное руководство деятельностью ряда федеральных органов исполнительной власти);

- контроль за законностью актов органов исполнительной власти (право отмены постановлений и распоряжений Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ; право приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и т.д.).

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 Президента, 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 Федерации, 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 от 13 мая 2000 г. N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" <204> 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.

<204> СЗ РФ. 2000. N 20. Ст. 2112.

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 Администрации 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.

2. Контроль органов законодательной власти. 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 проекту 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.

Контроль органов законодательной власти проявляется в закрепленных в Конституции РФ отдельных правомочиях палат Федерального Собрания РФ в отношении органов государственного управления. Формами такого контроля выступают:

- утверждение Советом Федерации указа Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения;

- возможность принятия решения Советом Федерации об отрешении Президента РФ от должности;

- назначение Советом Федерации судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности Советом Федерации Генерального прокурора РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности Советом Федерации заместителя

Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов;

- дача согласия Государственной Думой Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ;

- принятие решения Государственной Думой о доверии Правительству РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности Государственной Думой РФ

Председателя Центрального банка РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности Государственной Думой РФ

Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов;

- выдвижение Государственной Думой обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

Основным контролирующим органом в руках законодательной власти, безусловно, является Счетная палата РФ. В соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" <205> задачами Счетной палаты являются:

<205> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

- 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.

Счетная палата вправе проводить ревизии, проверки и иные контрольные мероприятия.

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.

3. Органы исполнительной власти контролируют деятельность подведомственных им структур с использованием различных методов, в том числе и путем непосредственного оперативного вмешательства в деятельность организаций и физических лиц. Кроме того, внутри системы органов исполнительной власти существует система внутреннего контроля.

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. Кроме того, Правительство Российской Федерации обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствует взаимодействию указанных органов. Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

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 в отношении органов, организаций и их должностных лиц как 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.

Наведомственный 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 соответствующими контрольными полномочиями. К федеральным органам исполнительной власти, наделенным подобными наведомственными 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 и экологии РФ, Министерству промышленности и торговли РФ, Министерству сельского хозяйства РФ, Министерству транспорта РФ, Министерству финансов РФ, Министерству юстиции РФ и др. Наведомственные 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 наведомственными контрольными полномочиями.

Наведомственные 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 подведомственного 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.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие актов. Правительство РФ также вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам и т.д.

Федеральные органы исполнительной власти контролируют деятельность собственных

территориальных органов, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. Кроме того, органы исполнительной власти контролируют деятельность учреждений ими или отнесенных к их ведению юридических лиц (как правило, государственных предприятий и учреждений). Как правило, осуществление такого контроля связано с непосредственным вмешательством в деятельность подведомственных структур и возможностью применения мер дисциплинарной ответственности.

4. 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 с ч. 1 ст. 138 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 ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, соответствии нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается соответствующим судом.

Вопрос оспаривания правовых актов управления, выявления их юридической состоятельности

является частью более общего вопроса о порядке разрешения административно-правовых споров как одного из видов юридических конфликтов.

Оспаривание правового акта управления не влечет 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 законодательного органа субъекта РФ, а также исполнительного органа государственной власти субъекта РФ устанавливаются соответствующим судом, под которым, как правило, понимается суд общей юрисдикции одного уровня с органом, издавшим обжалуемый правовой акт.

Решение по делу о признании нормативного правового акта противоречащим закону или сообщение о таком решении должно быть опубликовано в средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем нужно указать в резолютивной части решения по делу. В необходимых случаях суд в резолютивной части решения вправе обязать редакцию средства массовой информации опубликовать сообщение о признании недействительным правового акта ненормативного характера, если он был опубликован данным средством массовой информации. Решение суда о признании правового акта противоречащим закону должно быть направлено соответствующему органу, должностному лицу не позднее 10 дней после вступления решения суда в законную силу. Орган публичной власти или должностное лицо обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения суда не позднее чем в месячный срок со дня получения решения. Поэтому суды, принявшие решения по делу об оспаривании правового акта, обязаны постоянно контролировать исполнение своих решений.

Возможность суда проверять нормативные акты и его право признавать некоторые из них (или конкретные положения) недействующими (незаконными) позволяет сделать и более общий теоретический вывод о том, что судебная практика все более становится источником права. Судебное решение, принятое в результате рассмотрения дела о соответствии закону какого-либо нормативного правового акта, становится также нормотворческим, так как оно формирует новые права и обязанности субъектов права, устанавливает недействительность, а следовательно, и неминуемую отмену определенных законодательных положений (правил поведения).

Особое значение в современной судебной практике приобретают дела об оспаривании нормативных актов по мотиву несоответствия их закону. Новизной отличается сам характер данной категории дел, так как объектом судебного обжалования (оспаривания) является нормативный акт. При этом судебная защита по таким делам затрагивает публичные интересы неопределенного круга лиц, так как сам нормативный акт распространяет свое действие на неограниченный круг лиц. Посредством рассмотрения таких дел суд общей юрисдикции осуществляет судебный контроль за соответствием оспариваемых нормативных актов другому нормативному акту, который имеет большую юридическую силу и значимость в иерархии нормативных актов.

Характер рассматриваемого спора (дела), а также процедура его рассмотрения 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 арбитражными судами.

Статья 22 ГПК РФ определяет подведомственность гражданских дел судам. Среди них дела, возникающие из публичных правоотношений (они перечислены в ст. 245 ГПК РФ): по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; по

заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; по заявлениям о временном размещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерации иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемого Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенном для этого специальном учреждении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции; по заявлениям об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений; 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".

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. 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 регулироваться издаваемыми перечисленными лицами нормативными правовыми актами.

В ст. 253 ГПК РФ указано, что суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления. Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими вступает в законную силу и влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Такое решение суда или сообщение о решении после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт. В случае если данное печатное издание прекратило свою деятельность, такое решение или сообщение публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица.

Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

АПК РФ юридически наиболее грамотно распределил подведомственность дел арбитражному суду (ст. 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 (ст. 29 АПК РФ):

1) об оспаривании нормативных правовых актов в сфере налогообложения; валютного регулирования и валютного контроля; таможенного регулирования; экспортного контроля; патентных прав и прав на селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, секрет производства (ноу-хау), средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии; антимонопольного регулирования; естественных монополий; регулирования банковской, страховой, аудиторской, оценочной деятельности; использования атомной энергии; государственного регулирования цен (тарифов), регулирования тарифов организаций коммунального комплекса; электроэнергетики; долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости; противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; рынка ценных бумаг; создания, деятельности коммерческих организаций и управления ими; создания, ликвидации (прекращения) инвестиционных фондов и управления ими; несостоятельности (банкротства); размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; рекламы; лотерей; организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в иных сферах;

2) об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

4) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

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 административной ответственности; требования к заявлению; судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности; решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Такие же элементы определяются в АПК РФ и для порядка рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. По результатам рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Статья 29.9 КоАП РФ устанавливает наименования решений по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, такие как: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В соответствии же с п. 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 законов и иных нормативных актов субъектов РФ лишь в случае обращения в этот суд строго определенных в законе субъектов, если заявитель считает указанные нормативные акты не подлежащими действию из-за их неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ нормативный акт.

В отличие от федеральных все нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ, включая конституции (уставы) этих субъектов 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.

5. 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 рассматривать жалобы не только граждан РФ, но и находящихся на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее гражданин обжаловал эти решения или действия в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом Уполномоченным по правам человека не рассматриваются жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному по правам человека не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда гражданину стало известно об их нарушении. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес гражданина, ее подавшего, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших 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 содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. При этом проверка не может быть поручена самому органу или должностному лицу, решения или действия которых обжалуются. Однако при рассмотрении жалобы Уполномоченный по правам человека обязан предоставить этому органу или должностному лицу возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать 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.

19.4. Общественный контроль

Существует мнение, что в современных условиях рыночной экономики общественный контроль утратил свое значение, но это далеко не так.

Согласно ст. 32 Конституции граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. И теоретически, и практически это предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц.

Субъектами такого контроля являются общественные объединения граждан, политические партии, профессиональные союзы, кооперативные, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы, а также отдельные граждане, выступающие как частные лица. Все эти субъекты выступают от имени общественности, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера, и лишь в отдельных случаях государство предоставляет некоторым из них такие полномочия. Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в сфере исполнительной власти посредством применения мер общественного воздействия.

Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы.

Общественные объединения наделены достаточно широкими контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти и соответствующую деятельность осуществляют, участвуя в формировании органов исполнительной власти и выработке ими решений, а также представляя и защищая права и законные интересы своих членов в государственных органах.

Особо важна роль профсоюзов. Они контролируют соблюдение администрациями и собственниками предприятий или их уполномоченными законодательства о труде и профсоюзах, вправе требовать устранения нарушений. Согласно Федеральному закону от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" <206>, они имеют право осуществлять контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, требовать от них устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок сообщить профсоюзу о результатах рассмотрения требования и принятых мерах.

<206> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 148.

Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, наделяя их соответствующими полномочиями. Профсоюзные инспектора труда, в частности, вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности для проведения проверок соблюдения законодательства о труде, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения. В случае нарушения законодательства о труде профсоюзы вправе обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры. Администрация обязана рассматривать их представления об устранении нарушений законодательства о труде и профсоюзах и в течение месячного срока сообщать профсоюзу о результатах рассмотрения. По просьбе своих членов и других трудящихся, а также по собственной инициативе профсоюзы вправе обращаться в суд с исковыми заявлениями о защите трудовых прав. С этой целью профсоюзы могут иметь службы правовой помощи и другие необходимые структуры.

Контрольные функции выполняют также общественные организации потребителей, создаваемые гражданами на добровольной основе в порядке, установленном Законом от 7 февраля 1992 г. "О защите прав потребителей" <207>, значительно расширены и гарантированы права потребителей. Более четко регламентированы государственная и общественная защита прав потребителей. Федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль за качеством и безопасностью товаров, работ и услуг, оказываемых потребителям.

<207> Ведомости. 1992. N 15. Ст. 766.

Предусмотрены меры государственного принуждения за нарушения в сфере оказания работ и услуг. В Законе предусмотрена ответственность изготовителя (ст. 12) за ненадлежащую информацию о товаре (работе, услуге), об изготовителе (исполнителе, продавце) и ответственность продавца (ст. 13) за нарушение прав потребителей. В ст. 14 предусмотрена имущественная ответственность за вред, причиненный вследствие недостатков товара (работы, услуги).

В целях обеспечения защиты прав вкладчиков и акционеров, которым был причинен ущерб правонарушениями на финансовом и фондовом рынках России, а также усиления ответственности за

нарушения законодательства согласно Указу Президента РФ от 18 ноября 1995 г. N 1157 "О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров" <208> был образован Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров. Фонд занимается поиском потерянных вкладов; составляет реестры фирм-пирамидостроителей и лиц, их возглавлявших, и т.д.

<208> СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4501.

Основными целями деятельности Фонда являются:

- осуществление компенсационных выплат лицам, которым был причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, за счет средств, направляемых в Фонд в соответствии с настоящим Указом, а также за счет приращенного имущества Фонда;

- формирование информационной базы данных и ведение реестра вкладчиков и акционеров, чьи права были нарушены на финансовом и фондовом рынках;

- формирование информационной базы данных и ведение реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, нарушивших правовые акты, регулирующие деятельность на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации;

- хранение, управление и участие в реализации имущества или обеспечение функций контроля за соблюдением условий хранения и реализации имущества, предназначенного для удовлетворения имущественных прав вкладчиков и акционеров, нарушенных в результате противоправных действий на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, а также обеспечение распределения в соответствии с целями Фонда средств, полученных от реализации указанного имущества, а также иного переданного Фонду в установленном порядке имущества.

Контрольные полномочия в сфере исполнительной власти выполняют и некоторые другие общественные организации. Например, в Москве, Нижнем Новгороде и других крупных городах возрождаются добровольные народные дружины. Воссоздаются общественные пункты охраны порядка. Появились казачьи дружины, социально-профилактические центры, объединения собственников по охране домов, садоводческих товариществ, стоянок автотранспорта.

Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. "Об экологической экспертизе" <209> ряд прав по контролю за деятельностью органов исполнительной власти предоставлен гражданам и общественным организациям в области экологической экспертизы. Они имеют право: выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории; получать от специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы информацию о результатах ее проведения. Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов. Она осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.

<209> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4556.

19.5. Административный надзор

Административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии. По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью надведомственного государственного контроля, другие обосновывают позицию о том, что административный надзор - это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, "развести" эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Во-первых, различие между надведомственным или внешним контролем и административным надзором состоит в их содержании. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает прежде всего управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный надзор связан с проверкой

только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску.

Во-вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти - привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В-третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности:

а) он осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например правил пожарной безопасности;

б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;

в) персонифицированный административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

В-четвертых, административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Федеральная таможенная служба), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, санитарно-эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры), т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти.

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним прежде всего относятся некоторые министерства и службы (например, Министерство обороны, Федеральная служба безопасности).

В-пятых, административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах. Так, административный надзор может сопровождаться проверкой знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью.

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный - анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий - включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный - состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

В-шестых, административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.

В-седьмых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации

неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Суммируя изложенное, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
- наличие специального объекта надзорной деятельности - норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;
- возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;
- строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор - это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например у федеральных таможенной или налоговой служб. Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.

Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель - обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

19.6. Прокурорский надзор

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, жалобе, 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. Прокурорский надзор - особая разновидность надзорной деятельности, характеризующаяся тем, что органы

прокуратуры, не входя ни в одну из существующих ветвей власти Российской Федерации, осуществляют межотраслевой надведомственный всеобщий надзор за законностью, в том числе в деятельности органов государственной власти. При этом прокуратура не обладает непосредственными полномочиями по применению мер юридической ответственности, в ее арсенале лишь пресекательные и предупредительные меры принуждения.

Надзорная деятельность органов прокуратуры урегулирована Федеральным законом от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". В соответствии с указанным документом надзор прокуратуры осуществляется в четырех направлениях: надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

А) Предметом надзора за исполнением законов являются:

соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации федеральными, органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

В случае установления факта нарушения закона государственными органами и должностными лицами прокурор (его заместитель) располагает тремя основными средствами реагирования:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

- вносит представление об устранении нарушений закона.

Протест прокурора. Прокурор приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. Протест до его рассмотрения может быть отозван.

Представление прокурора. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть

сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам Российской Федерации Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

Кроме того, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, вправе вынести мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Также в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор может направить в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Б) Предметом надзора по второму направлению является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор: рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба; использует другие полномочия.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Прокурор вправе принести протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

В) Предметом надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых указанными органами.

Полномочия прокурора в данном случае устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Указания Генерального прокурора РФ по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

Осуществляя уголовное преследование, органы прокуратуры проводят расследование по делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации к их компетенции. Прокурор вправе принять к своему производству или поручить подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления.

Г) Предметом надзора является надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения,

исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

При осуществлении данного вида надзора прокурор вправе:

- посещать в любое время данные органы и учреждения;

- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;

- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается;

- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Помимо этого прокуратура участвует в рассмотрении дел судами Российской Федерации, в частности поддерживает государственное обвинение в совершении преступления.

Глава 20. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

20.1. Юридическая характеристика административной юстиции

Судебный контроль за управлением (управленческими действиями органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) в Российской Федерации принято называть **административной юстицией** (или **административным судопроизводством**), реже правосудием по административным делам.

В рамках традиционного подхода административная юстиция характеризуется следующими общими чертами.

1. Наличие правового спора (административно-правового, управленческого спора) о публичном праве, возникшего в связи с реализацией публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, т.е. в сфере управленческой деятельности. Однако рассмотрение возникшего спора происходит при применении норм не только публичного, но и частного права. Административно-правовой спор имеет публично-правовую природу. Он является одним из видов юридического конфликта.

Административно-правовой спор (в смысле административной юстиции) представляет собой **юридический конфликт** (или **юридическую коллизию**), возникший между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами (с одной стороны) и иными субъектами права (с другой стороны) в связи с нарушением субъективных публичных прав физических или юридических лиц, осуществлением противозаконного административного нормотворчества. Административно-правовые споры разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках установленных правовых процедур, обеспечивающих реализацию в полном объеме установленного административно-правового статуса субъектов права, свободы и права которых нарушены. Таким образом, судебный контроль является процессуально-правовой формой разрешения административного правового спора.

2. Разрешение административно-правового спора в рамках осуществления правосудия, т.е.

административная юстиция - это судебная власть.

3. Правовая защита **субъективных публичных прав** граждан как одна из главных целей административной юстиции.

4. 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 процедур 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 выделения в судах общей юрисдикции специализации (или коллегии) по административным спорам.

В начале XX в. так же, как и сегодня, существовали два подхода к практической организации административной юстиции, которые отражали два противоположных взгляда на этот правовой институт: первый подход заключался в подчинении вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), а второй - в подчинении вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов). Этим двум направлениям теоретической мысли соответствовали две системы организации административной юстиции на практике: 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 <210>.

<210> См.: Рязановский В.А. Единство процесса. М., 1996. С. 37.

20.2. 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 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.

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 <211>. 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.

<211> См., например: Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию // Российская юстиция. 2001. N 4. С. 3.

Следовательно, в начале 90-х гг. прошлого столетия под "административным судопроизводством" понимали либо производство по делам об административных правонарушениях, либо иной процессуальный институт, определяющий правосудие по административным делам, хотя сам термин "административные дела" вовсе не устанавливался. Точнее говоря, в ст. 126 Конституции РФ содержится термин "административные дела, 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 судебной проверки нормативных правовых актов, т.е. с процедурой **оспаривания** норм этих актов в суде.

Развитие института административного судопроизводства находится во взаимосвязи с проведением судебной реформы. Однако следует отметить "неопределенность этапов" проведения судебной реформы, которая, как известно, началась в 1991 г. и продолжается до настоящего времени. Установлены перспективы проведения этой реформы до 2006 г. Понимая и соглашаясь с тем, что нынешнее государство не может на должном уровне быстро провести судебную реформу, вместе с тем нужно отметить и неопределенность конечных целей реформирования судебной власти. Вряд ли судебная реформа должна длиться 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, уголовные и административные дела; суды уровня субъекта РФ - гражданские, уголовные и административные дела; военные суды - гражданские, уголовные, административные дела и дела об административных правонарушениях. Однако ни в одном из перечисленных случаев авторы не указывают принципиальных различий понятий "административные дела" и "дела об административных правонарушениях".

Если строго анализировать ст. 118 Конституции РФ, 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.

Так, 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 об 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.
