

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский государственный экономический университет»

В. М. Реуф, Т. Н. Казанкова

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Электронное издание

Самара
«Вектор»
2019

УДК 342
ББК 67.401
Р44

Рецензенты:

Дашин А. В. – д-р юрид. наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета;

Овод И. В. – канд. юрид. наук, доцент кафедры правового обеспечения экономической деятельности института права Самарского государственного экономического университета.

Авторы:

Реуф Владислав Маркович – канд. юрид. наук, доцент кафедры публичного права института права Самарского государственного экономического университета;

Казанкова Татьяна Николаевна – канд. пед. наук, доцент кафедры публичного права института права Самарского государственного экономического университета.

Реуф В. М., Казанкова Т. Н.

Р44 Административное право [Электронный ресурс] : учебное пособие : электронные текстовые графические данные (0,86 Mb). Самара : ООО «Вектор», 2019. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). Систем. требования: процессор Intel с тактовой частотой 1,3 ГГц и выше ; 256 Мб ОЗУ и более ; MS Windows XP/Vista/7/10 ; Adobe Reader ; разрешение экрана 1024×768 ; привод CD-ROM. – Загл. с титул. экрана.
ISBN 978-5-6042155-7-9

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего образования. Представляет собой курс лекций, в котором раскрываются основные административно-правовые категории.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических факультетов.

УДК 342
ББК 67.401

ОГЛАВЛЕНИЕ

Тема № 1	Предмет и метод административного права. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения	4
Тема № 2	Административно-правовой статус граждан	21
Тема № 3	Административно-правовой статус органов исполнительной власти.	30
Тема № 4	Административно-правовой статус государственных служащих. Запреты и ограничения, принимаемые государственными служащими в рамках антикоррупционного законодательства.	43
Тема № 5	Административно-правовой статус государственных и негосударственных организаций. . .	61
Тема № 6	Административно-правовые формы и методы реализации исполнительной власти, правовые акты управления	77
Тема № 7	Административное принуждение.	89
Тема № 8	Административно-правовые режимы	104
Тема № 9	Административная ответственность	126
Тема № 10	Административные правонарушения.	143
Тема № 11	Материальная и дисциплинарная ответственность . . .	160
Тема № 12	Сущность и виды административного процесса	173
Тема № 13	Административно-процедурное производство	183
Тема № 14	Административная юрисдикция.	189
Тема № 15	Производство по делам об административных правонарушениях	200
Тема № 16	Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.	229
Библиографический список	247

ТЕМА № 1

ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

1. Сущность административного права как отрасли права. Государственное управление как вид социального управления.
2. Понятие, предмет и метод административного права.
3. Функции и принципы административного права.
4. Понятие и виды административно-правовых норм.
5. Реализация административно-правовых норм.
6. Сущность и понятие административно-правовых отношений.
7. Виды административно-правовых отношений.
8. Юридические факты в административном праве.

1. Сущность административного права как отрасли права. Государственное управление как вид социального управления

Ключевую роль для понимания предмета, а, следовательно, и природы административного права как отрасли права играет понимание сущности категорий государственного управления и исполнительной власти. Управление представляет собой организующую деятельность людей, которая осуществляется для достижения определенных целей.

Государственное управление - в широком смысле слова это управление делами государства, которое осуществляется всеми органами государства и во всех ветвях власти (законодательной, исполнительной и судебной).

В узком смысле слова **государственное управление** - это исполнительная деятельность по непосредственной организации социальных процессов в обществе. Государственное управление в узком смысле слова осуществляют органы исполнительной власти: правительства, администрации краев (областей). Именно они непосредственно решают

вопросы общего управления, руководят сферами и отраслями, управляют государственными предприятиями, объединениями, учреждениями, организациями, оказывают управленческое воздействие на негосударственные объекты.

Управление предполагает наличие субъекта управления (тот, кто управляет), объекта управления (тот, кем управляют) и существование между ними прямой связи (дача команд, распоряжений) и обратной (информирование о выполнении или невыполнении команд субъекта управления).

Субъектами государственного управления являются государственные органы и должностные лица, которые наделены государственно-властными полномочиями.

Объекты государственного управления - это предприятия, организации, граждане, которые не имеют властных полномочий. Деятельность, которая осуществляется субъектами государственного управления по отношению к объектам, называется **исполнительно-распорядительной**.

Конституция Российской Федерации 1993 г. отказалась от термина «государственная власть», вместо него в оборот был внедрен новый термин - **исполнительная власть**. Это объясняется тем, что Конституция Российской Федерации в ст. 10 определила, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, таким образом, провозгласив принцип разделения властей.

Общие принципы государственного управления:

1. Объективность управления. Означает строгое соответствие управленческой деятельности объективным закономерностям, учет реальных возможностей и действительного состояния объекта управления в процессе принятия управленческого решения.

2. Законность и дисциплина в управлении. Во всей государственной деятельности незыблемо правило, согласно которому закон обязателен для всех, все государственные органы, должностные лица, граждане и общественные организации обязаны строжайше его соблюдать.

3. Конкретность управления. Этот принцип означает, что в процессе каждого единичного управленческого цикла необходимо строго учитывать конкретные ситуации, т.е. конкретные условия и факторы, влияющие на осуществление поставленной задачи.

4. Участие граждан в управлении. Непосредственно право граждан участвовать в управлении делами государства закреплено в Конституции РФ (ст. 32). Обозначены и организационные формы такого участия:

- право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32);
- право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33);
- проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31);
- создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30);
- знакомиться в органах государственной власти с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 24).

5. Эффективность управления. Суть данного принципа заключается в том, чтобы достигнуть целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени.

6. Сочетание централизации и децентрализации. Соблюдение этого принципа предполагает сочетание интересов России, ее субъектов и местного самоуправления.

Таким образом, можно государственное управление является видом социального управления. Государственное управление может пониматься в широком и в узком смысле. Наряду с термином «Государственное управление» широко используется термин «Исполнительная власть», введенный Конституцией РФ в 1993 г. Государственное управление основано на общих и организационных принципах, основная его цель - обеспечение благоприятных условий для человека, общества, государства.

2. Понятие, предмет и метод административного права

Административное право можно определить как отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере осуществления исполнительной власти (государственного управления), а также внутри-организационные отношения в аппаратах государственных органов,

отношения, связанные с государственной службой и осуществлением административной юрисдикции.

При определении **предмета** административного права необходимо учитывать сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности; наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа; практическую реализацию ими распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности. По существу это те условия, при которых управленческие отношения возникают «в связи» и «по поводу» практической реализации задач и функций исполнительной власти.

Общественные отношения, составляющие предмет административного права, можно *классифицировать* по следующим группам. Прежде всего, отношения, составляющие предмет административного права, классифицируются в зависимости от направленности этих отношений на две группы:

а) внешние - отношения, связанные с непосредственным осуществлением субъектами государственного управления управленческой деятельности, т.е. своих задач, функций и полномочий во вне;

б) внутренние или внутриорганизационные - управленческие отношения внутри субъектов государственного управления, а также в аппаратах законодательных и судебных, а также иных государственных органов, связанные с организацией их деятельности, а также с прохождением в них государственной службы;

в) отношения, связанные с осуществлением административного судопроизводства;

г) отношения между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления.

Подводя итог сказанному выше, можно сделать такой **вывод**: **предметом** административного права Российской Федерации являются властеотношения, которые возникают в процессе формирования и функционирования государственной администрации (за исключением тех, которые регулируются нормами иных отраслей права), а также отношения, возникающие при применении любыми уполномоченными правом субъектами мер административно-правового принуждения, иных мер административного воздействия, рассмотрении во внесудебном порядке жалоб граждан.

Метод административного права

Под методом правового регулирования понимают определенные приемы, способы, средства воздействия права на общественные отношения. Следовательно, если предмет позволяет определить сферу правового регулирования, то метод - средства этого регулирования.

Необходимо отметить, что любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: предписание, запрет, дозволение. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения.

Предписания - возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Запреты - фактически те же предписания, но иного характера, а именно: возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Дозволения - юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению. Используются эти средства с учетом особенностей предмета данной отрасли, т.е. регулируемых общественных отношений.

Таким образом, особенности предмета административного права обуславливают специфику его метода правового регулирования. Административное право предусматривает, как правило, юридическое неравенство субъектов правоотношения, подчинение одного субъекта правоотношения другому.

3. Функции и принципы административного права

Функция, т.е. назначение, роль, направление деятельности - категория, непосредственно относящаяся к общей характеристике административного права как отрасли российского права, дающая возможность определить его внешние свойства в данной правовой системе. Административное право обладает рядом функций. Эти функции определяются назначением административного права как регулятора общественных отношений в сфере реализации исполнительной власти

(государственного управления). С учетом этого можно выделить следующие функции административного права.

1. **Правоисполнительная** функция, предопределяемая тем, что административное право есть юридическая форма реализации исполнительной власти.

2. **Правотворческая** функция, являющаяся выражением наделяния субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству.

3. **Организационная** функция, проистекающая из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который определяется нормами административного права.

4. **Координационная** функция, имеющая своей целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления.

5. **Правоохранительная** функция, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений.

Административное право, выполняя свои функции, базируется на определенных **принципах**:

1. **Приоритет личности и ее интересы в жизни общества** (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Данный принцип в процессе реализации исполнительной власти становится реальным и гарантом прав и свобод человека и гражданина.

2. **Разделение властей.** Нормами административного права определяется деятельность исполнительной власти, ее независимость и взаимодействие с другими властями.

3. **Законность.** Предполагает, что исполнительные органы (должностные лица) в процессе применения административно-правовых норм обязаны строго соблюдать законодательство Российской Федерации.

4. **Гласность.** Применяемые в процессе административно-правового регулирования нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан, не применяются, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. Гласность означает также, что достоянием общественности должны быть результаты, достигнутые в процессе административно-правового регулирования тех или иных управленческих отношений, т.е. их прозрачность.

5. Ответственность. Означает не только реальное наступление административной ответственности за нарушения требований общеобязательных административно-правовых норм, но и дисциплинарную ответственность должностных лиц, как за неправомерное применение норм административного права, так и за недобросовестное исполнение своих обязанностей и иные нарушения процедуры подготовки и вступления в законную силу и реализации административно-правовых норм.

6. Федерализм. Административное и административно-процессуальное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Соответственно важным вопросом является практика установления административно-правовых норм на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с нормами федерального законодательства.

4. Понятие и виды административно-правовых норм

Административно-правовая норма - установленное государством *правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся* (по мере необходимости) *в сфере функционирования механизма исполнительной власти* или (в широком смысле) государственного управления.

Можно выделить следующие функции, которые выполняют административно-правовые нормы:

- **регулятивная** - определение вариантов должного, т.е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (например, администрация края, области) либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане);

- **охранительная** - обеспечение упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия;

- **защитная** - обеспечение в сфере государственного управления реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций; обеспечение эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти.

Структура административно-правовых норм, предназначенных для регулирования нормальных управленческих отношений, состоит из гипотезы, диспозиции и санкции, а устанавливающих ответственность по административному праву-диспозиции и санкции.

Указанные элементы административно-правовой нормы имеют некоторые особенности.

Гипотеза - элемент административно-правовой нормы, выражающий условия, при наступлении которых необходимо руководствоваться данной нормой. Гипотеза может быть определенной (конкретной) для данной правовой нормы либо относительно определенной и общей для нескольких норм.

Диспозиция - это само правило поведения, выраженное в правовой норме. Она может быть определенной (например, найденный паспорт подлежит сдаче в органы внутренних дел) и относительно определенной (например, при необходимости для получения паспорта представляются документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству РФ).

Санкция - это мера государственного принуждения, предусмотренная за нарушение установленных нормой правил поведения. Санкциями являются меры административного принуждения (административные, дисциплинарные). Санкции могут быть определенными и относительно определенными. Иногда за нарушение может быть предусмотрено две или более санкций, но применяться они могут в количестве, определенном нормативными актами.

Административно-правовые нормы имеют определенную *иерархию*. Имея единое юридическое содержание, эти правовые нормы не равнозначны по своей юридической силе. Административно-правовые нормы конституционного и законодательного характера по своему юридическому значению первичны. Административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, по сравнению с конституционными законодательными нормами вторичны.

Нормы административного права делятся на виды в зависимости от различных критериев - особенностей регулируемых ими общественных отношений, назначения и функций.

1. По назначению административно-правовые нормы делятся на **материальные и процессуальные**.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют комплекс прав и обязанностей, 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, основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти.

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют процессуальные вопросы, связанные с осуществлением государственного управления. Например, это нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан: порядок производства по делам об административных правонарушениях.

2. По предмету воздействия на субъектов административного права нормы подразделяются на:

- **обязывающие** - нормы, предписывающие совершать определенные действия;

- **запрещающие** - нормы, предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий в определенных условиях. Запреты могут носить общий (например, запрещение действий (бездействий), подпадающих под признаки административного правонарушения) или специальный характер (например, запрещение применения специальных средств и огнестрельного оружия милицией в отношении женщин и несовершеннолетних);

- **дозволительные (разрешительные)** - нормы, в которых выражается возможность адресата действовать в рамках установленных требований по своему усмотрению;

- **стимулирующие (поощрительные)** нормы, которые обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений (например, установление налоговых льгот, льготное кредитование и т. д.);

- **рекомендательные** - нормы, которые носят рекомендательный характер. Чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти негосударственных формирований.

3. По субъектам (адресатам) административно-правовые нормы делятся на регулирующие:

- а) деятельность государственных органов, предприятий, организаций;
- б) поведение граждан;
- в) деятельность общественных и религиозных организаций;
- г) деятельность государственных служащих.

4. По форме предписания административно-правовые нормы делятся прежде всего на императивные (категоричные) и рекомендательные.

Императивные нормы содержат правила, непосредственно определяющие поведение субъектов при наступлении сформулированных в них условий, которые не могут быть заменены другими правилами поведения по соглашению сторон данного правоотношения.

Рекомендательные нормы содержат рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий.

Что касается диспозитивных норм, предоставляющих возможность субъектам правоотношения самим определять свои права и обязанности в рамках правовой нормы, то они в административном законодательстве встречаются относительно редко.

5. По действию в пространстве административно-правовые нормы, закрепленные в федеральном законодательстве, действуют на всей территории Российской Федерации - территориальные. на территориях субъектов Российской Федерации действуют также административно-правовые нормы, закрепленные в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

В ряде случаев указанные нормы действуют на территории нескольких государств - **межтерриториальные** - в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями.

6. По действию во времени административно-правовые нормы делятся на срочные, т.е. с заранее определенным сроком действия, и бессрочные, не имеющие заранее установленного срока действия.

Административно-правовые нормы делятся также на **длительные** и **кратковременные**. При этом длительными или кратковременными могут быть как срочные, так и бессрочные нормы.

7. С учетом федеративного устройства России административно-правовые нормы классифицируются по масштабу действия. Это:

- общедофедеральные нормы;
- нормы субъектов Федерации.

8. По объему регулирования административно-правовые нормы подразделяются на:

- **общие**, т.е. распространяющие свое действие на все сферы и отрасли государственного управления и регламентирующие наиболее важные стороны процесса реализации исполнительной власти;

- **межотраслевые**, т.е. регламентирующие те или иные стороны государственно-управленческой деятельности, которые являются общими или сопредельными для всех или многих отраслей государственного управления и имеют при этом специальный характер. Например, такие черты свойственны нормам антимонопольного, экологического законодательства, нормам, содержащимся в положениях о межотраслевых органах исполнительной власти (статистики, тарифам) и т.п.;

- **отраслевые**, т.е. регламентирующие те или иные стороны управленческих отношений, возникающих в границах сферы, закрепленной за исполнительными органами отраслевой компетенции (например, министерств).

5. Реализация административно-правовых норм

В теории административного права выделяются четыре **формы реализации** правовых норм:

- а) исполнение;
- б) соблюдение;
- в) использование;
- г) применение.

Исполнение - это точное следование субъектами (участниками) административно-правовых отношений предписаниям, указаниям, требованиям, определяемым нормами административного права. Исполнение предполагает активные действия субъектов, на которых распространяются соответствующие нормы административного права. Напротив, пассивное поведение, невыполнение предписаний могут рассматриваться как противоправное поведение, влекущее юридическую ответственность. *Так, в соответствии с ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привле-*

ченным к административной ответственности, не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, допускаемых КоАП РФ. В свою очередь, неуплата административного штрафа в сроки рассматривается как противоправное деяние и влечет юридическую ответственность.

Соблюдение Субъект (участник) административно-правовых отношений обязан воздерживаться от совершения деяний, запрещенных данными нормами. Здесь имеет место как бы пассивное исполнение: субъект может не предпринимать активных действий, однако обязан выполнять определенные условия, формулируемые через запреты, которые представляют собой негативную оценку тех или иных действий и явлений со стороны государства. Так, статьей 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определен большой перечень запретов, связанных с гражданской службой.

Использование представляет собой добровольное совершение субъектами административно-правовых отношений правомерных действий, направленных на осуществление личных (субъективных) прав в сфере, регулируемой административным правом. Использование может характеризоваться как самостоятельное решение субъекта относительно возможностей, предоставляемых этим правом, и носить как активный, так и пассивный характер. *Так, для того, чтобы реализовать свое субъективное право поступления на военную службу по контракту, заинтересованный субъект должен совершить ряд активных действий, предусмотренных законодательством о военной службе. Однако субъект может воспользоваться правом не поступать на данную службу, поскольку обязанность такого поступления не предусмотрена законом.*

Спецификой административно-правовых норм является то, что посредством использования заложенных в них возможностей заинтересованные субъекты реализуют свои права не только в сфере административного права, но и в сферах, регулируемых гражданским, семейным, трудовым правом, правом социального обеспечения и иными отраслями российского права. *Так, используя возможности, предусмотренные законодательством о лицензировании, заинтересованный субъект получает лицензию на осуществление вида деятельности, подлежащего лицензированию. Тем самым он реализует свои права на предпринимательскую деятельность, отдельные виды которой требуют специального разрешения (лицензии).*

Применение - это наиболее характерный для административно-го права вид реализации административно-правовых норм. Применение подразумевает издание компетентными органами исполнительной власти и их должностными лицами юридических актов, основанных на материальных и процессуальных нормах. *Например, принятие решения по конкретной жалобе гражданина или юридического лица, решения о государственной регистрации юридического лица, издание приказа о зачислении на военную службу, вынесение постановления о привлечении лица к административной ответственности.*

Реализация административно-правовых норм посредством применения - исключительная прерогатива полномочных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Некоторые административно-правовые нормы (прежде всего об установлении административной ответственности, а также об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан) применяются в судебном порядке. *Исключительно судом могут применяться отдельные виды административных наказаний, например административный арест (ст. 3.9).* Ни граждане, ни коммерческие организации, ни общественные или религиозные объединения, никакие иные субъекты административно-правовых отношений не имеют права применять нормы административного права.

6. Сущность и понятие административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения являются одним из видов правовых отношений, т.е. общественных отношений в управленческой сфере, урегулированных нормами права.

Административно-правовое отношение можно определить как урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, складывающееся в сфере реализации исполнительной власти.

Существует ряд **особенностей**, которые свойственны административно-правовым отношениям.

1. Они урегулированы именно нормами административного права, а не какой-либо иной отрасли права.
2. Они возникают, изменяются и прекращаются в специфической сфере общественной жизни - в сфере государственного управления.

3. В административно-правовых отношениях одной из сторон всегда выступает орган исполнительной власти. Отсюда распространено мнение, что административно-правовые отношения, в отличие от иных (прежде всего гражданско-правовых), являются властеотношениями, построенными на началах «власть - подчинение».

4. Разнообразие субъектов также составляет одну из особенностей этих отношений.

5. Данные отношения могут возникать, изменяться или прекращаться либо по инициативе самих их участников, либо по инициативе третьих лиц, в них не участвующих. Согласия или желания второй стороны на возникновение административного правоотношения не требуется. Более того, в ряде случаев оно возникает против его воли (например, наложение административных взысканий, ликвидация или реорганизация структурных звеньев и другие).

6. Споры, связанные с административно-правовыми отношениями, рассматриваются и разрешаются, как правило, в административном, т.е. во внесудебном порядке.

7. Невыполнение обязанностей стороной этих отношений влечет за собой ее ответственность перед государством в лице его соответствующего органа или должностного лица.

Элементами административно-правовых отношений являются: субъекты, объекты и юридические факты.

Субъекты административно-правовых отношений наделены административными правами и обязанностями - это органы исполнительной власти, предприятия, учреждения, организации, государственные служащие, граждане, иностранцы, лица без гражданства.

Субъекты административно-правовых отношений обладают определенной административной **правоспособностью и дееспособностью**.

Административная правоспособность способность иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности. Административная правоспособность органов государственного управления наступает с момента их образования и определения их компетенции; одновременно наступает административная дееспособность этих органов, т.е. способность практически реализовать свою правоспособность. Административная правоспособность граждан возникает с момента их рождения.

Административная дееспособность - способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также

нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на поступление на государственную службу, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении). Частичная дееспособность граждан в административно-правовой сфере наступает, с 14 лет, например, получение паспорта, 16 лет нести самостоятельно административную ответственность за отдельные виды правонарушений, а полная - с 18 лет, т.е. с совершеннолетия.

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

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

7. Виды административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения различаются по своему содержанию, по соотношению прав и обязанностей их участников, а также по характеру порождающих их юридических фактов.

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

К *материальным* административно-правовым отношениям относятся возникающие в сфере управления и регулируемые материальными нормами административного права общественные отношения. К *процессуальным* административно-правовым отношениям относятся те, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами. Связь материальных и процессуальных административно-правовых отношений состоит в том, что материальные отношения реализуются посредством процессуальных.

2. По соотношению прав и обязанностей участников административно-правовые отношения делятся на две группы:

- **отношения, в которых один из участников подчинен другому (вертикальные правоотношения),**
- **отношения, участники которых не находятся в подчинении друг у друга (горизонтальные правоотношения).**

Вертикальные административно-правовые отношения складываются в рамках подчиненности одного субъекта отношения другому - между вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти. Это и есть то, что обычно называют властеотношениями.

Горизонтальные административно-правовые отношения возникают между субъектами, которые не связаны соподчиненностью. Такие отношения складываются между несоподчиненными органами исполнительной власти, а также предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в связи с реализацией ими прав в сфере управления (например, при обращении гражданина с жалобой в орган исполнительной власти, регистрации общественной организации и т.п.).

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.

3. По характеру юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения, эти правоотношения делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными фактами. Последние именуются деликтами.

4. По способу защиты административно-правовые отношения защищаемые в *административном* или *судебном* порядке.

5. По целям административно-правовые отношения подразделяются на *охранительные* (в том числе деликтные) и *регулятивные*.

6. По направлению деятельности выделяются:

- административно-правовые отношения органов исполнительной власти (местной администрации) общей компетенции (Правительство РФ; правительства республик - субъектов РФ; правительства (администрации) краев, областей, автономных образований; городская, районная, сельская администрация);

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

- административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции подведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;
- административно-правовые внутриорганизационные отношения, затрагивающие деятельность аппарата данного органа и учреждений, предприятий, находящихся в его непосредственном подчинении.

8. Юридические факты в административном праве

Основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений являются юридические факты. Юридические факты могут возникать как в результате действий лиц и органов, так и в результате тех или иных событий.

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 участников административно-правовых отношений. Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение конкретного административного правоотношения между ним и исполнительным органом (должностным лицом), которому жалоба адресуется.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это дисциплинарные проступки и административные правонарушения

События - это юридические факты, не зависящие от воли людей, влекущие правовые последствия (не волевые юридические факты). Например, согласно Положению о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828, все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации, обязаны иметь паспорт. Следовательно, достижение гражданином 14-летнего возраста является юридическим фактом, порождающим у гражданина право и обязанность получить паспорт, а у государственных органов - право и обязанность выдать гражданину паспорт.

ТЕМА № 2

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАН

1. Понятие и основы административно-правового статуса граждан. Административная правосубъектность.
2. Права, обязанности и ответственность граждан в сфере государственного управления.
3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.
4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

1. Понятие и основы административно-правового статуса граждан

Гражданин как субъект административного права - это участник общественных отношений, выступающий в качестве носителя содержащихся в нормативных актах конкретных прав и обязанностей, которыми он наделен для реализации своих жизненных потребностей, участия в управлении делами общества и государства.

Субъекты административного права могут стать субъектами административных правоотношений, если имеют место:

- административно-правовые нормы, предусматривающие права и обязанности субъекта;
- административная правоспособность и дееспособность субъекта;
- основание возникновения, изменения и прекращения правоотношения.

Административно-правовой статус гражданина определяется содержанием его административной **правосубъектности**, включающей в себя административную *правоспособность* и *дееспособность*.

Гражданин, чтобы стать участником административно-правовых отношений, должен обладать административной **правоспособностью**, т.е. реальной возможностью иметь субъективные права и выполнять юридические обязанности, установленные административно-правовой нормой. Административная правоспособность возникает у граждан с момента рождения и прекращается со смертью. Она не может быть отчуждена или передана другому лицу, но может быть частично или

временно ограничена в случаях, предусмотренных законодательством. Конкретный объем прав (свобод) и обязанностей граждан в сфере административного права определяется рядом факторов: возрастом, состоянием здоровья, наличием образования и др.

Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена возможность временного лишения гражданина права управления транспортным средством за нарушения Правил дорожного движения.

Административная **дееспособность** представляет собой способность гражданина своими действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере реализации государственного управления. Административная дееспособность частично наступает с 14 лет - получение паспорта, затем с 16 лет - возможность привлечения к административной ответственности и полная - по достижении гражданином 18 лет.

Основаниями ограничения административной дееспособности являются общие основания для ограничения дееспособности в других отраслях права. Так, ст. 2.8 Кодекса об административных правонарушениях предусматривается, что 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.

Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его **правовой статус**. При этом административно-правовой статус гражданина обладает рядом особенностей.

Во-первых, он носит сложный комплексный характер и «пропитан» нормами конституционного, гражданского, финансового и других отраслей права, отражающих взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива.

Во-вторых, по обязательности предписаний он содержит в себе либо только права (например, право гражданина на обращение в те или иные инстанции с предложениями, заявлениями и жалобами), либо только обязанности (например, соблюдать правила дорожного движения), либо права и обязанности (например, при рассмотрении дел об административных правонарушениях гражданин имеет право обжа-

вать постановление по делу и несет обязанность уплатить в установленный срок наложенный на него штраф).

В-третьих, содержание административно-правового статуса гражданина в одних случаях зависит от желания того или иного лица (например, гражданин обращается в органы внутренних дел за разрешением на приобретение охотничьего ружья), а в других случаях он формируется вопреки его желанию (например, гражданин, совершивший мелкое хулиганство, подвергается административному задержанию и доставлению в полицию).

В-четвертых, правовой статус гражданина как субъекта административного права включает права и обязанности, общие для всех граждан, например, обязанность соблюдать правила пожарной безопасности, права и обязанности, принадлежащие только какой-либо категории граждан, например водителям автомобильного транспорта, предпринимателям, охотникам, а также права и обязанности конкретных индивидов, например лица, являющегося беженцем или вынужденным переселенцем.

2. Права, обязанности и ответственность граждан в сфере государственного управления

В теории административного права деление прав и обязанностей, вытекающих из норм административного права, осуществляется по различным критериям.

Так, права и обязанности граждан в сфере административного права делятся на **абсолютные и относительные**.

Абсолютными считаются такие права, реализация которых зависит только от волеизъявления гражданина.

Относительными являются такие права, реализация которых зависит не только от волеизъявления гражданина, но также от наличия фактических возможностей для их осуществления.

К абсолютным относятся такие права, как право граждан участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей; право граждан на объединение; право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; и др.

В число *относительных* необходимо включать, например, право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их

должностных лиц, право граждан на поступление в высшее учебное заведение, и ряд других.

Большинство обязанностей граждан в сфере административного права относятся к абсолютным, например, обязанность соблюдать правила общежития и правила поведения в общественных местах. Вместе с тем ряд обязанностей в сфере административного права имеет относительный характер.

Другим критерием деления прав и обязанностей граждан в сфере административного права является их деление на **общие и специальные**.

Общие права и обязанности распространяются на все сферы государственного управления, например, право на обжалование незаконных действий государственных органов и должностных лиц.

Специальные административные права и обязанности - это права и обязанности граждан в определенной сфере государственного управления, например в сфере образования.

К административной ответственности гражданин привлекается за совершение административного правонарушения, т.е. противоправного виновного действия или бездействия, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан

Центральным звеном механизма реализации прав и свобод личности являются гарантии, которые включают в себя экономические, политические, организационные и правовые (юридические). Важнейшая роль среди них принадлежит правовым гарантиям.

Под административно-правовыми гарантиями прав граждан понимаются закрепленные в законодательстве средства и способы, которые призваны обеспечить реализацию и защиту прав граждан в сфере деятельности исполнительной власти (государственного управления).

Можно выделить **следующие административно-правовые гарантии** прав и свобод граждан.

Одной из важнейших юридических гарантий реализации прав и свобод личности является механизм деятельности главы государства -

Президента РФ, который, согласно ст. 80 Конституции, является гарантом прав и свобод граждан. Эту функцию Президент Российской Федерации реализует путем издания нормативных правовых актов, направленных на защиту личности, а также участвуя в законотворческом процессе.

Одним из важнейших институтов защиты прав и свобод граждан в сфере деятельности исполнительной власти, предусмотренным Конституцией РФ, является институт Уполномоченного по правам человека. Деятельность Уполномоченного по правам человека регламентирована Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В сфере исполнительной власти важными являются и процессуальные механизмы защиты прав и свобод граждан. Осуществление такой защиты происходит в определенном процессуально-процедурном порядке, как правило, с вынесением акта применения. В соответствии с законодательством Российской Федерации защита прав и свобод граждан осуществляется соответствующими государственными органами, для которых характерны свои процессуальные особенности деятельности, в том числе свои механизмы защиты прав и свобод.

Важнейшей процессуально-процедурной формой защиты прав и свобод личности, в том числе в сфере исполнительной власти, является **судебная защита**. Суд и судьи все в большем объеме рассматривают дела, вытекающие из административных правоотношений, административно-правовых споров, возникающих в процессе повседневной деятельности органов государственного управления и должностных лиц позитивного характера, например, в связи с решением вопросов о выдаче лицензий, разрешений, документов (в частности, заграничного паспорта) и т.д., а также в связи с совершением административных правонарушений как физическими, так и юридическими лицами.

Одним из важных элементов административно-правового статуса граждан является их конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

В соответствии с законом под **обращением** гражданина понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Предложение - это обращение граждан в государственные или общественные организации, не связанные с нарушением каких-либо субъективных прав или ущемлением законных интересов граждан, они обычно направлены на улучшение, совершенствование работы органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных служащих, это 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.

Заявление - это обращение с просьбой об удовлетворении тех или иных прав и законных интересов граждан, не связанных с их нарушением, либо сообщение о злоупотреблениях, нарушениях законности и иных нарушениях, не затрагивающих непосредственно права и интересы заявителя.

Жалоба - это устные или письменные, индивидуальные или коллективные обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, негосударственные организации, к должностным лицам в связи с нарушением прав или законных интересов самого гражданина, других лиц либо общественных интересов.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российской Федерации, а также отношения между ними и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами определяется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Согласно данному закону в Российской Федерации допускается временное пребывание, временное проживание или постоянное проживание иностранных граждан.

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

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 90 суток.

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.

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

- 1) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;
- 2) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;
- 3) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
- 4) состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;
- 5) осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;
- 6) поступившему на военную службу, на срок его военной службы;
- 7) являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Фе-

дерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;

8) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

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.

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

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

- разрешение на временное проживание;
- вид на жительство;
- иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства - это деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных законом сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Миграционный учет включает в себя:

1) регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений, установленных законом;

2) обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов;

3) ведение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей сведения, предусмотренные законом. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

К иностранному гражданину и лицу без гражданства может быть применен такой вид административного наказания, как администра-

тивное выдворение за пределы Российской Федерации, которое заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

ТЕМА № 3

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

1. Понятие органов исполнительной власти. Виды органов исполнительной власти. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти.
2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти. Правительство Российской Федерации.
3. Правительство Российской Федерации.
4. Система и структура федеральных органов исполнительной власти.
5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

1. Понятие органов исполнительной власти. Виды органов исполнительной власти. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти

Органы исполнительной власти - это создаваемые в системе исполнительной власти государственные органы, имеющие определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию (функции и полномочия), направленную на реализацию законов и иных нормативных правовых актов в конкретных областях государственной жизни.

Функционирование органов исполнительной власти носит непосредственно деятельностный характер, т.е. в процессе его осуществления непосредственно реализуются функции государства в различных сферах: политических, хозяйственных, социальных и др.

Деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Полномочия органов исполнительной власти выражаются прежде всего в том, что они в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты и обеспечивают их исполнение организационными

и юридическими средствами. Акты органов исполнительной власти, с одной стороны, подзаконны, т.е. изданы на основе и во исполнение закона, а с другой - направлены на регулирование общественных отношений в сфере их деятельности. Следовательно, акты органов исполнительной власти носят исполнительно-распорядительный характер.

Образование, реорганизация и ликвидация федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации Президентом Российской Федерации путем определения структуры федеральных органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации создаются, реорганизовываются и ликвидируются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации главами субъектов Российской Федерации или их законодательными органами.

В административно-правовой литературе применяются следующие критерии для классификации органов исполнительной власти.

По территории деятельности:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По основаниям образования:

- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

По способу образования:

- избираемые органы исполнительной власти (председатели правительства ряда субъектов Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации);
- органы исполнительной власти, создаваемые на основе законодательства и иных нормативных правовых актов.

По характеру компетенции:

- органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех отраслей и сфер государственного управления (правительства, администрации краев, областей);

- органы исполнительной власти отраслевой компетенции, ведающие какой-либо отраслью управления (министерства и иные отраслевые органы исполнительной власти);
- органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые в своей сфере деятельности координируют деятельность иных органов исполнительной власти (федеральные министерства; федеральные службы);
- органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют регулятивные, разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах государственного управления (федеральные службы).

По порядку разрешения подведомственных вопросов:

- коллегиальные органы исполнительной власти (правительства);
- единоначальные органы исполнительной власти (министерства и другие органы исполнительной власти).

По организационно-правовой форме:

- министерства;
 - иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы, федеральные агентства);
 - органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
- Единую систему исполнительной власти в Российской Федерации образуют:
- федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации;
 - органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти. Правительство Российской Федерации

Особую роль в поддержании единства системы исполнительной власти играет Президент РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ не является органом исполнительной власти. Президент РФ является главой государства. Он является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суве-

ренитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Как глава государства он представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Вместе с тем Президент РФ обладает широкими полномочиями в сфере исполнительной власти. Он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства; принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров.

Президент РФ утверждает по представлению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения.

Важно отметить и то, что Президент РФ обладает важнейшими полномочиями в сфере государственного управления в области обороны и безопасности, осуществляет полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Согласно ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет руководство рядом федеральных органов исполнительной власти. Так, Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Прези-

дента Российской Федерации координирует деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти.

Президент Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти.

3. Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации

Вопросы деятельности Правительства РФ определяются федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Оно является **коллегиальным органом**, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

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

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

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ 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 в следующих случаях:

- по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке;

- в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

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

Функции Председателя Правительства РФ:

- представляет Правительство РФ в РФ и за пределами территории Российской Федерации;
- 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;
- распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства РФ.

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

Правительство распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти. Правительство устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ осуществляет следующие общие полномочия:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;

- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ осуществляет полномочия в различных сферах государственной жизни.

Свои полномочия Правительство РФ реализует прежде всего через правовые акты. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим 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 РФ (Парламентская газета, Российская газета, Собрание законодательства РФ, публикация на сайте www.pravo.gov.ru).

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. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.

Правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ», иными федеральными законами и указами Президента РФ, Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.

Решения, принятые на заседании Правительства РФ, оформляются протоколом. Протокол заседания Правительства оформляется Аппаратом Правительства РФ в течение 24 часов после окончания заседания и подписывается председательствовавшим на заседании. В случае необходимости доработки проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, иных рассмотренных на заседании актов, по которым высказаны предложения и замечания, Правительство дает поручения федеральным министерствам, иным федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство. Если срок доработки специально не оговаривается, то она осуществляется в срок до 10 дней. Протоколы заседаний Правительства РФ рассылаются членам Правительства, а также органам, организациям и должностным лицам по списку, утверждаемому руководителем Аппарата Правительства, в двухдневный срок после заседания.

Координационные органы при Правительстве РФ именуется комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач.

Совещательные органы при Правительстве именуется советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Решения координационных и совещательных органов оформляются протоколами заседаний. Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства РФ.

Деятельность Правительства РФ и организацию контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений обеспечивает **Аппарат Правительства РФ**.

Аппарат Правительства РФ является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений.

4. Система и структура федеральных органов исполнительной власти

В **систему** федеральных органов исполнительной власти входят:

- Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров;

- министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», других федеральных законов и указов Президента РФ.

В марте 2004 г. в Российской Федерации началась широкомасштабная административная реформа, конечной целью которой является формирование эффективной системы государственного управления в РФ. Важным нормативным правовым актом, положившим начало административной реформе, стал Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» и названному Указу руководство федеральными органами исполнительной власти в зависимости от раздела структуры, в котором они располагаются, осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ.

В соответствии с данным Указом федеральные органы исполнительной власти могут иметь следующие **функции**:

- по выработке и реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

- по принятию нормативных правовых актов;

- по контролю и надзору;

- по управлению государственным имуществом; по оказанию государственных услуг;

- по оказанию государственных услуг.

Согласно названному Указу в **систему федеральных органов** исполнительной власти входят следующие виды федеральных органов исполнительной власти:

- федеральные министерства,

- федеральные службы,

- федеральные агентства.

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

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Ее возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору, оно может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. Его возглавляет руководитель (директор) федерального агентства.

Наряду с понятием системы федеральных органов исполнительной власти одной из ключевых категорий административного права является понятие «структура федеральных органов исполнительной власти». Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом РФ. Предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ вносит в соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после своего назначения.

Правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий, а также правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися

в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами устанавливаются регламентами федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с типовым регламентом, утверждаемым Правительством.

5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Система органов исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с Конституцией РФ определяется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ. Наименование данного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

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

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин РФ, достигший 30 лет. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти 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.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения. Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в следующих случаях:

- а) его смерти;
- б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- в) его отставки по собственному желанию;

г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

ж) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

з) его выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

и) утраты им гражданства РФ.

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ, за исключением случаев, предусмотренных подп. «б» и «г».

В случае отставки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ он продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

ТЕМА № 4

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ. ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ В РАМКАХ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Понятие и принципы государственной службы Российской Федерации.
2. Общие условия государственной службы Российской Федерации и система управления ею.
3. Государственный служащий: понятие, признаки, классификация.
4. Права, обязанности, поощрения и ответственность государственных служащих.
5. Ограничения и запреты при прохождении государственной службы, принимаемые государственными служащими в рамках антикоррупционного законодательства.

1. Понятие и принципы государственной службы Российской Федерации

Государственная служба РФ представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и полномочий, отнесённых к ведению субъектов РФ. Лица, к ведению которых отнесена указанная государственно-служебная деятельность, являются **должностными лицами**.

Согласно закону «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба Российской Федерации - это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, т.е. деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков, по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;

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

При этом следует отметить, что деятельность самих лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом к государственной службе не относится.

Во-первых, это государственные должности Российской Федерации. Они устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий органов федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Конституция РФ устанавливает следующие государственные должности Российской Федерации:

- Президент Российской Федерации (ст. 11, 80);
- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания (ст. 101);
- заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания (ст. 101);
- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания (ст. 101);
- заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания (ст. 101);
- Председатель Правительства Российской Федерации (ст. 103, 110);
- заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (ст. 110);
- федеральный министр (ст. 110);
- судья Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 128);
- судья Верховного Суда Российской Федерации (ст. 128);
- судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ст. 128);
- судья федерального суда (ст. 128);
- Генеральный прокурор Российской Федерации (ст. 129);
- прокурор субъекта Российской Федерации (ст. 129);

- прокурор прокуратуры Российской Федерации (ст. 129);
- Председатель Центрального банка Российской Федерации (ст. 83);
- полномочный представитель Президента Российской Федерации (п. «к» ст. 83);
- Председатель Счетной палаты (п. «г» ч. 1 ст. 103);
- заместитель Председателя Счетной палаты (п. «и» ч. 1 ст. 102);
- аудитор Счетной палаты (п. «и» ч. 1 ст. 102; п. «г» ч. 1 ст. 103);
- Уполномоченный по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103).

Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, утвержден упомянутым Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32. Всего в Сводном перечне содержится 38 должностей.

Во-вторых, это государственные должности субъектов Российской Федерации, которые устанавливаются конституциями и уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий их государственных органов. Как правило, их перечень в систематизированном виде содержится в законах субъектов Российской Федерации о государственной службе.

Федеральная государственная служба - это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Система государственной службы включает в себя виды и уровни государственной службы.

► **Государственная гражданская служба:**

- федеральная государственная гражданская служба,
- государственная гражданская служба субъектов РФ.

► **Военная служба и приравненная к ней (служба в правоохранительных органах).**

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон.

Федеральная государственная гражданская служба - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная служба субъектов Российской Федерации - это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий субъектов Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъектов и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

К государственной службе субъектов Российской Федерации относится только государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации. Другие виды государственной службы, в том числе военная и правоохранительная служба службой субъектов Российской Федерации быть не могут.

Государственная гражданская служба Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вступившим в силу с 1 февраля 2005 г.

Военная служба - это вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Система государственной службы в Российской Федерации построена и функционирует в соответствии со следующими принципами:

- федерализм,
- законность,
- равный доступ граждан к государственной службе,
- единство правовых и организационных основ госслужбы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации госслужбы,
- взаимосвязь государственной и муниципальной службы,
- открытость госслужбы и ее доступность общественному контролю,
- объективное информирование общества о деятельности госслужащих,
- профессионализм и компетентность госслужащих, защита госслужащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как госорганов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц,

2. Общие условия государственной службы Российской Федерации и система управления ею

Согласно закону «О системе государственной службы Российской Федерации» к общим условиям прохождения государственной службы относятся:

- формирование кадрового состава государственной службы;
- регулирование поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения;
 - присвоение классовых чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий;
 - определение стажа (общей продолжительности) государственной службы, ведение персональных данных государственных служащих;
- формирование реестров государственных служащих. Формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается:
 - созданием федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта Российской Федерации, кадрового резерва в государственном органе субъекта Российской Федерации для замещения должностей государственной службы, а также эффективным использованием указанных кадровых резервов;
 - развитием профессиональных качеств государственных служащих;
 - оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации или сдачи квалификационного экзамена;
 - созданием возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;
 - использованием современных кадровых технологий;
 - применением образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

Федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации устанавливаются порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе.

Подготовка граждан для прохождения государственной службы осуществляется в формах, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение включает в себя следующее.

На государственную службу по контракту **вправе поступать граждане**, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту. Федеральным законом о виде государственной службы определяется предельный возраст пребывания на государственной службе данного вида.

Условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы. В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы **контракт может заключаться** с гражданином:

- на неопределенный срок;
- на определенный срок;
- на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, увольнение, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с указанным Федеральным законом, федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными право-

выми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

Гражданам, проходящим федеральную государственную службу, в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы устанавливаются классные чины.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно только по решению суда.

Стаж (общая продолжительность) государственной службы устанавливается в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы, о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей и законами субъектов Российской Федерации. В стаж (общую продолжительность) государственной службы одного вида включаются продолжительность государственной службы других видов, а также периоды замещения государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей субъектов Российской Федерации, выборных муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы.

Система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы.

3. Понятие и классификация государственных должностей

Для института государственной службы исключительное значение имеет категория «государственная должность», а в более узком смысле - «должность государственной службы».

Под должностью по общему правилу понимается штатная единица как основной организационный элемент структуры органа или организации. В должностной характеристике (инструкции) указывают задачи, которые решаются сотрудником, необходимые для их выполнения полномочия и компетентность (знания), а также место в служебной иерархии.

Должностные лица являются специфической и при этом весьма важной категорией государственных служащих. Под **должностным лицом** понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Возможны случаи, когда таковыми могут быть и другие государственные и муниципальные служащие, прежде всего те, кто являются представителями власти, например санитарные врачи, сотрудники патрульно-постовой службы полиции, ветеринарные инспекторы.

Должность государственной службы определяет границы деятельности государственного служащего, т.е. круг его обязанностей, права и ответственность «по исполнению и обеспечению полномочий» государственного органа. Поэтому важно отличать понятие государственной должности от близко примыкающего к нему понятия специальности. Специальность характеризует род трудовой деятельности, требует определенных знаний и трудовых навыков, приобретаемых путем профессионального образования или практического опыта, например в области финансов, юстиции, экономики и др.

Согласно ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Должности государственной службы **классифицируются:**

- должности федеральной государственной гражданской службы;

- должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Характеристика должности государственной службы содержит перечень всех видов работ (функций) по данной должности. Однако эти вопросы являются предметом регламентации не данного Федерального закона, а других нормативных актов.

Квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В качестве элемента характеристики должности государственной службы выделяется денежное содержание, т.е. предусмотренные законодательством размеры должностного оклада и надбавок к нему.

Принципиально важным в законе «О системе государственной службы Российской Федерации» является законодательное закрепление понятия «государственный служащий».

Государственный служащий - это физическое лицо, обладающее гражданством Российской Федерации, назначенное в установленном нормативными актами порядке на государственную должность и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней обязанностей и прав.

Все граждане Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ имеют равный доступ к государственной службе. Это положение соответствует требованиям п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому 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 необосно-

ванных ограничений должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе.

Согласно закону «О системе государственной службы Российской Федерации» государственные служащие Российской Федерации **подразделяются на федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации.**

В юридической науке известны несколько классификаций государственных служащих.

Исходя из объема полномочий, реализуемых по должности, государственных служащих **классифицируют** на:

- руководителей,
- специалистов,
- технических исполнителей.

Руководители - это те государственные служащие, которым предоставлено право давать указания и поручения, обязательные для исполнения другими государственными служащими. Руководители имеют в служебном подчинении других государственных служащих. В соответствии с Указом Президента РФ от 3 сентября 1997г. № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» руководящими признаны государственные должности от заместителя начальника отдела и выше.

Специалисты - это государственные служащие, которые обычно не имеют в своем подчинении других сотрудников. Они обладают специальными знаниями в той или иной области. Именно на них лежит основная нагрузка по обеспечению реализации функций государственных органов.

Исполнители - это государственные служащие, которые содействуют руководителям и специалистам в осуществлении ими их должностных полномочий. Речь идет об обеспечивающем персонале. Техническими исполнителями могут быть признаны те государственные служащие, которые выполняют курьерские функции, машинописные работы, включая стенографирование, занимаются делопроизводством. Следует отметить, что в штатном расписании государственных органов не предусмотрены должности курьеров или, например, машинисток. Лица, исполняющие соответствующие обязанности, находятся на государственных должностях ведущих специалистов, специалистов I и II категории. Хотя технические исполнители выполняют второстепенную с точки зрения осуществления функций государственного органа

деятельность, но без нее нормальная работа государственного органа невозможна.

Самостоятельной разновидностью должностного лица является **представитель власти**. Закон наделяет его правами давать обязательные для исполнения указания и распоряжения лицам, которые не находятся по отношению к представителю власти в отношениях служебной подчиненности. Важным характерным признаком представителя власти является предоставление ему законом широких возможностей по применению мер административного принуждения. Чаще всего эти полномочия применяются при осуществлении различного рода контрольно-надзорных и пресекаательно-восстановительных мероприятий. Вместе с тем представитель власти действует в пределах полномочий, опять же определенных не иначе как законом. Представителями власти являются, например, сотрудники полиции, сотрудники таможенных органов при исполнении ими служебных обязанностей.

4. Права, обязанности, поощрения и ответственность государственных служащих

В качестве основного элемента правового статуса государственного служащего, раскрывающего демократизм государственной службы и обуславливающего ее эффективное функционирование, выступают права государственного служащего. Установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и иными законами о соответствующем виде государственной службы **права** государственного служащего можно разделить **на три группы**:

- права, обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту;
- права, способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей;
- права, содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие социальные гарантии служащего.

К **первой группе прав** государственного служащего относятся:

- а) ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а

также организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;

б) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности государственной службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

в) проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство и т.д.

Ко **второй группе** прав государственного служащего относятся:

а) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

б) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации; посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;

в) принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями и др.

Третью группу прав государственного служащего составляют:

а) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности; должностной рост на конкурсной основе;

б) продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;

в) пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы и др.

Государственному служащему могут компенсироваться расходы в связи с его служебными командировками, связанные с приемом на государственную службу, переводом на государственную должность в другой государственный орган, направлением на государственную службу в другую местность, а также возмещаются связанные с этим транспортные расходы и расходы на оплату жилья.

Государственному служащему в зависимости от условий прохождения им государственной службы предоставляется в установленном законом порядке жилая площадь, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов.

Таким образом, государственный служащий обладает набором прав, которые в совокупности с обязанностями являются собой один из важнейших элементов административно - правового статуса государственного служащего.

Обязанности государственного служащего

Обязанности государственного служащего характеризуют сущность его служебной деятельности, ибо государство (государственный орган) принимает на работу гражданина главным образом в целях возложения на него соответствующих должностных обязанностей. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственными служащими своих обязанностей, а также нарушение ими правил установленных административных процедур являются основаниями возникновения их конфликтов с гражданами.

Круг общих (основных) обязанностей государственного служащего сводится к следующему:

- обеспечение поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализации федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий;
- 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 заведомо незаконных (или неправомерных) поручений и др.

Наряду с общими государственные служащие имеют **специальные обязанности**, которые обусловлены особенностями вида государственной службы и должностного положения. Эти права определяются либо непосредственно в законе, либо в подзаконных, в том числе локальных, правовых актах. В последнем случае это может быть распределение обязанностей между руководителем государственного органа и его заместителями (должностные инструкции и др.). Так, в ст.

22.2 КоАП РФ прямо указано, что дела об административных правонарушениях от имени соответствующих государственных органов имеют право рассматривать только: 1) руководители соответствующих федеральных государственных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители; 2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с законодательством надзорные или контрольные функции.

Поощрения госслужащих

Поощрение - важное средство воспитания государственных служащих и укрепления служебной (воинской) дисциплины. Оно применяется к государственным служащим за безупречную и эффективную службу, добросовестное исполнение должностных обязанностей, успешное выполнение заданий особой важности и сложности. Поощрения и награждения различаются по видам государственной службы.

Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства РФ;
- 6) поощрение Президента РФ;
- 7) присвоение почетных званий Российской Федерации;
- 8) награждение знаками отличия Российской Федерации;
- 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Решение о применении первых четырех названных мер поощрения и награждения принимается представителем нанимателя, а других мер - по его представлению в порядке, установленном законодательством РФ. Решение оформляется соответствующим актом государ-

ственного органа (указом, постановлением, распоряжением, другим актом). Запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Законодательством субъекта Федерации устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданским служащим субъекта Федерации.

За военную и правоохранительную службу, кроме перечисленных видов поощрения и награждения, применяемых за гражданскую службу, предусмотрены и другие виды поощрения и награждения, а также определен порядок их применения. К военнослужащим и приравненным к ним служащим правоохранительной службы предусмотрено применение таких видов поощрений, как: занесение в Книгу почета или на Доску почета; награждение ведомственными знаками отличия (медали и нагрудные знаки); досрочное присвоение очередного воинского звания (специального звания или классного чина); присвоение очередного воинского звания (специального звания или классного чина) на ступень выше соответствующего замещаемой должности; награждение именованным оружием; присвоение почетного ведомственного звания. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на военнослужащего, служащего правоохранительной службы дисциплинарного взыскания.

В образовательных учреждениях профессионального образования также применяются поощрения в виде предоставления внеочередного увольнения из расположения образовательного учреждения и установления именной стипендии. Порядок применения указанных поощрений определяется руководителем уполномоченного государственного органа.

5. Ограничения и запреты при прохождении государственной службы, принимаемые государственными служащими в рамках антикоррупционного законодательства

В соответствии с федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ, закреплены **ограничения и запреты при прохождении государственной службы**, принимаемые государственными служащими в рамках антикоррупционного законодательства.

В соответствии со ст. 12.1 Закона:

1. Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, не вправе замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, если иное не установлено федеральными конституционными законами или федеральными законами, а также муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

2. Лица, замещающие муниципальные должности, не вправе замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

3. Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе:

замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм;

заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе;

получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и передаются по акту в соответствующий государственный или муниципальный орган. Лицо, замещавшее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе, сдавшее подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренностям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

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 международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, нарушившие запреты, ограничения и обязанности, установленные частями 1-4 настоящей статьи, несут ответственность, предусмотренную федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. (Статья дополнительно включена с 3 декабря 2011 года Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 329-ФЗ).

ТЕМА № 5.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Особенности административно-правового статуса государственных организаций.
2. Понятие и виды общественных объединений, принципы их создания и деятельности.
3. Административно-правовой статус общественных объединений.
4. Особенности административно-правового положения религиозных организаций.

1. Особенности административно-правового статуса государственных организаций

Административно-правовой статус организаций – это положение организации в системе административно-правовых отношений, включающее совокупность прав, обязанностей и гарантий и ответственности как правосубъектного участника отношений в сфере организации и осуществления государственного управления.

Российская Федерация, имеющие государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации, а также другие субъекты РФ и муниципальные образования являются собственниками публичного имущества.

Федеральные органы исполнительной власти наделены и правом создания учреждений и предприятий.

Предприятия и учреждения - разновидности организаций, осуществляющих, 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 (исключение составляют учреждения, пред-

ставляющие собой форму органов управления, например, морской регистр, речной регистр).

Правовое положение данных организаций как юридических лиц определяется нормами гражданского права, которые содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации и других гражданско-правовых актах, федеральных законах «Об акционерных обществах», «О производственных кооперативах», «О некоммерческих организациях», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «Об общественных объединениях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О свободе совести и о религиозных объединениях» и в иных нормативных правовых актах (положениях, уставах и т.п.).

В Гражданском кодексе РФ обозначены **государственные и муниципальные унитарные** предприятия (ст. 113), отнесенные к разновидностям коммерческих организаций и организационно-правовых форм юридических лиц - субъектов гражданского права.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Органом унитарного предприятия является руководитель, который назначается собственником либо уполномоченным собственником органом и им подотчетен.

Унитарные предприятия делятся на **два вида**:

- унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения (ст. 294 ГК);
- унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления (ст. 296 ГК).

Унитарное предприятие, основанное на **праве хозяйственного ведения**, имеет имущество, которое находится в государственной (муниципальной) собственности. Предприятие владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом. Учредительным документом предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, является его устав, утверждаемый уполномоченным на то государственным органом или органом местного самоуправления.

Унитарное предприятие, основанное на **праве оперативного управления** (федеральное казенное предприятие), имеет имущество, находящееся в государственной собственности. Предприятие владеет и пользуется этим имуществом в соответствии с целями своей деятельности и заданиями собственника, а распоряжается имуществом лишь с согласия собственника. Учредительным документом федерального казенного предприятия является его устав, утверждаемый Правительством Российской Федерации. К ним, в частности, относятся предприятия, осуществляющие производство некоторых видов оборонной продукции, и предприятия исправительных учреждений. Федеральное казенное предприятие может быть реорганизовано или ликвидировано по решению Правительства Российской Федерации.

Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

Учреждения могут быть частными, государственными, муниципальными. Они, как правило, специализируются на выполнении определенного вида деятельности (учреждения здравоохранения, учреждения образования и т.д.)

Учреждения должны создаваться для осуществления функций некоммерческого характера. Их финансирование полностью или частично производится за счет средств федерального бюджета.

Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждений. В то же время учреждения имеют возможность осуществлять финансирование своей деятельности за счет привлечения кредитных ресурсов без согласования с собственником, что приводит к нанесению прямого ущерба государству.

Механизм государственного управления унитарными предприятиями и учреждениями предполагает следующее:

а) **определение круга и количества унитарных предприятий**, необходимых для выполнения государственных функций;

б) **определение цели государства** применительно к каждому унитарному предприятию и учреждению;

в) **установление порядка отчетности руководителей** унитарных предприятий и учреждений о ходе выполнения утвержденной программы (плана, бизнес-плана);

г) **установление порядка принятия управленческих решений при недостижении цели** государства, невыполнении программы (плана, бизнес-плана);

д) **обеспечение контроля за деятельностью** руководителей унитарных предприятий и учреждений и самих унитарных предприятий и учреждений;

е) установление **принципов определения части прибыли** унитарного предприятия, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в виде дохода собственника от использования имущества, и порядка такого перечисления.

Итак, предприятия и учреждения - разновидности организаций, осуществляющих, в отличие от органов исполнительной власти, не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции.

2. Понятие и виды общественных объединений, принципы их создания и деятельности

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных законами.

Некоммерческая организация считается созданной как юридическое лицо с момента ее государственной регистрации в установленном законом порядке.

Некоммерческая организация создается без ограничения срока деятельности, если иное не установлено ее учредительными документами.

Место нахождения некоммерческой организации определяется местом ее государственной регистрации. Наименование и место нахождения некоммерческой организации указываются в ее учредительных документах.

Некоммерческая организация может создавать филиалы и открывать представительства на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Филиалом некоммерческой организации является ее обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения некоммерческой организации и осуществляющее все ее функции или часть их, в том числе функции представительства. Представительством некоммерческой организации является обособленное подразделение, которое расположено вне места нахождения некоммерческой организации, представляет интересы некоммерческой организации и осуществляет их защиту.

Некоммерческие организации могут создаваться в следующих формах:

- общественные и религиозные организации (объединения),
- фонды,
- государственные корпорации,
- некоммерческие партнерства,
- частные учреждения,
- автономные некоммерческие организации.

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) некоммерческой организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций, - Федеральной регистрационной службой (Росрегистрацией) или его территориальным органом.

Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании некоммерческих организаций осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В государственной регистрации некоммерческой организации может быть **отказано** по следующим основаниям:

1) если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;

2) если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием;

3) если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;

4) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные законом, представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в не надлежащий орган;

5) если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем в соответствии с законом.

В случае отказа в государственной регистрации некоммерческой организации заявителю сообщается об этом в письменной форме не позднее чем через месяц со дня получения представленных документов с указанием конкретных положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации некоммерческой организации.

Учредительными документами некоммерческих организаций являются: устав, утвержденный учредителями (участниками, собственником имущества), для общественной организации (объединения), фонда, некоммерческого партнерства, частного учреждения и автономной некоммерческой организации; учредительный договор, заключенный их членами; и устав, утвержденный ими, для ассоциации или союза. Учредители (участники) некоммерческих партнерств, а также автономных некоммерческих организаций вправе заключить учредительный договор.

Учредителями некоммерческой организации в зависимости от ее организационно-правовых форм могут выступать полностью дееспособные граждане или юридические лица.

Некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Некоммерческая организация может иметь в собственности или в оперативном управлении здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, денежные средства в рублях и иностранной валюте, ценные бумаги и иное имущество. Некоммерческая организация может иметь земельные участки в собственности или на ином праве в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции **могут оказывать** некоммерческим организациям **экономическую поддержку** в различных формах.

Реорганизация некоммерческой организации может быть осуществлена в форме слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования. Некоммерческая организация считается реорганизованной (за исключением случаев реорганизации в форме присоединения) с момента государственной регистрации вновь возникшей организации (организаций).

Ликвидация некоммерческой организации считается завершенной, а некоммерческая организация - прекратившей существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц.

3. Административно-правовой статус общественных объединений

Под общественной организацией (объединением) признается добровольное объединение граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Общественные организации (объединения) вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы. Участники (члены) общественных организаций (объединений) не сохраняют прав на переданное ими этим организациям в собственность имущество, в том числе на членские взносы. Участники (члены) общественных организаций (объединений) не отвечают по обязательствам указанных организаций (объединений), а указанные организации (объединения) не отвечают по обязательствам своих членов.

Учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, созвавшие

съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Учредители общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и исполняют равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и исполняют равные обязанности. Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет. Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 8 лет.

Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом. Участники общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и исполняют равные обязанности.

Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- политическая партия;
- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;

- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические и юридические лица - общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений. Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. 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.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Управление обществен-

ным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

Политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Организация и деятельности политических партий определяются Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». Согласно этому Федеральному закону 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. Деятельность политических партий основывается на Конституции Российской Федерации и регулируется федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

В соответствии с названным законом политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

- политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в

субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

- в политической партии должно состоять не менее 50 тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии;

- руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Под региональным отделением политической партии в данном Федеральном законе 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, предусмотренных ее уставом.

Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе.

Основными **целями** политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

- выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Под **общероссийским** общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии

с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства.

Под **межрегиональным** общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства.

Под **региональным** общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Под **местным** общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Законом об общественных объединениях предусмотрены **основы создания общественных объединений, их реорганизация и ликвидации**.

Общественные объединения **создаются** по инициативе их учредителей - не менее трех физических лиц. Количество учредителей для создания отдельных видов общественных объединений может устанавливаться специальными законами о соответствующих видах общественных объединений. В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица - общественные объединения. Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица - общественные объединения, если иное не установлено законом об

общественных объединениях, а также законами об отдельных видах общественных объединений.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет. Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 8 лет. Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) общественного объединения принимается Росрегистрацией или ее территориальным органом.

В государственной регистрации общественного объединения может быть **отказано** по следующим основаниям:

1) если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;

2) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные законом об общественных объединениях, представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;

3) если выступившее в качестве учредителя общественного объединения лицо не может быть учредителем в соответствии с законом об общественных объединениях;

4) если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории;

5) если установлено, что в представленных учредительных документах общественного объединения содержится недостоверная информация;

6) если наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан. Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

Законом об общественных объединениях предусмотрены права и обязанности общественного объединения.

Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, пользуется предусмотренными законом правами и несет установленные обязанности.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Решение о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения может быть обжаловано в случаях и порядке, установленных федеральными законами. Отмена решения о ликвидации общественного объединения влечет возмещение государством всех убытков, понесенных общественным объединением в связи с его незаконной ликвидацией.

4. Особенности административно-правового положения религиозных организаций

Административно-правовое положение религиозных объединений определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Законодательное урегулирование этих вопросов имеет целью, во-первых, создать наиболее благоприятные условия для реализации гражданами права на свободу вероисповедания, во-вторых, не допустить злоупотребления этим правом, посягательства на личность, права и свободы граждан.

В РФ религиозные объединения отделены от государства.

На территории РФ не могут учреждаться органы исполнительной власти и государственные должности, специально предназначенные для решения вопросов, связанных с реализацией гражданами права на свободу вероисповедания.

В Российской Федерации религиозным объединением признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иностранных граждан, а также лиц без гражданства, 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.

Религиозные объединения могут создаваться **в двух формах** - форме религиозных групп и форме 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.

Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иностранных граждан, а также лиц без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на **местные и централизованные**.

Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении.

Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

Религиозная организация обязана:

- указывать свое полное наименование при осуществлении деятельности (наименование религиозной организации должно содержать сведения о ее вероисповедании),
- ежегодно информировать зарегистрировавший орган о продолжении своей деятельности с указанием сведений, включаемых в единый реестр юридических лиц (непредставление указанных сведений в течение трех лет является основанием для обращения регистриру-

ющего органа в суд с иском о признании религиозной организации, прекратившей свою деятельность).

Учредителями местной религиозной организации могут быть не менее десяти граждан Российской Федерации, объединенных в религиозную группу, у которой имеется подтверждение ее существования на данной территории на протяжении не менее 15 лет, выданное органами местного самоуправления, или подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания, выданное указанной организацией.

Религиозной организации может быть **отказано** в государственной регистрации в следующих случаях:

- цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации - со ссылкой на конкретные статьи законов;
- создаваемая организация не признана в качестве религиозной;
- устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации или содержащиеся в них сведения недостоверны;
- в едином государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием;
- учредитель (учредители) неправомочен.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», религиозные объединения могут быть **ликвидированы**, а также в случае нарушения законодательства их деятельность может быть **запрещена**.

ТЕМА № 6

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие административно-правовых форм осуществления исполнительной власти.
2. Правовые акты управления и административные договоры.
3. Понятие и виды административно-правовых методов.

1. Понятие административно-правовых форм осуществления исполнительной власти

Административно-правовая форма государственного управления - это определенное правом внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее юридические последствия. Вид конкретной формы государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также реализуемыми ими функциями.

Необходимо отметить, что административно-правовые формы государственного управления всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, связанные с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений (например, составление протокола об административном правонарушении, издание приказа о присвоении классного чина и т.п.).

Виды административно-правовых форм государственного управления в административном праве классифицируются по содержанию и способу выражения.

По содержанию административно-правовые формы государственного управления можно разделить на **правотворческую и правоприменительную.**

Правотворческая форма государственного управления заключается в издании субъектами государственного управления подзаконных нормативных правовых актов управления, регулирующих общественные отношения в сфере их государственно-управленческой деятельности.

Правоприменительная форма государственного управления в свою очередь подразделяется на издание индивидуальных правовых актов управления (актов применения норм права), а также совершение действий юридического характера.

По своему содержанию формы государственного управления подразделяются на **регулятивные и правоохранительные**.

Регулятивная форма используется в процессе государственного управления в различных сферах государственной деятельности (экономической, социально-культурной, оборонной, внешнеполитической и др.).

Правоохранительная форма используется при применении мер принуждения к лицам, нарушающим нормы административного права, при осуществлении защиты субъективных прав граждан и организаций, а также разрешении споров, возникающих в сфере управления.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на **письменные и устные**.

Основной формой государственного управления является **письменная** форма. **Письменный акт** - это служебный документ, признаваемый правовым актом управления. Эта форма используется при решении управленческих вопросов, требующих письменного оформления действий субъекта государственного управления, что порождает юридические последствия.

Устная форма государственного управления применяется в предусмотренных правовыми нормами случаях при решении вопросов оперативного характера и состоит в отдавании устных приказов, распоряжений и команд, которые также влекут юридические последствия.

От правовых форм государственного управления необходимо отличать **действия организационного характера и материально-технические операции**, которые также используются в процессе государственного управления.

Действия организационного характера выражаются в организации делопроизводства, методической работе, составлении отчетов, проведении совещаний, обучении персонала, внедрении научной организации труда и другой организационной работе в органе исполнительной власти. Эти действия направлены на повышение культуры и эффективности управленческой деятельности и не связаны с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений.

Материально-технические операции призваны обеспечить работу органов исполнительной власти. К этим операциям относятся организация материального и финансового обеспечения государственного органа, организация работы экспедиции, транспорта, внедрение оргтехники и ряд других мер.

2. Правовые акты управления и административные договоры

Правовой акт управления можно определить как основанное на законодательстве одностороннее юридически властное решение субъекта государственного управления, изданное в пределах его компетенции, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления либо направленное на возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений.

Издание правовых актов управления является одной из основных административно-правовых форм государственного управления.

Правовые акты управления имеют следующие характерные **черты**:

- подзаконность,
- правовой характер,
- авторитарность,
- императивность.

Подзаконность акта управления означает, что издаваемый акт не должен противоречить требованиям действующего законодательства и издается в пределах компетенции данного органа управления.

Правовой характер актов управления означает, что он может вызывать определенные юридические последствия. Эти последствия могут выражаться в установлении соответствующих правил поведения (норм) общего характера или затрагивать административно-правовые отношения, связанные с конкретными лицами.

Императивность акта управления означает обязательность его исполнения лицами и органами, на которые он распространяется, независимо от того, являются ли эти лица подчиненными органа, издавшего акт, или таковыми не являются.

Авторитарность акта управления связана с государственно-властными полномочиями субъектов государственного управления и выражается в обязательности его исполнения, независимо от согласия исполнителей.

Правовые акты управления следует отличать от служебных документов, которые не имеют правового характера (протоколов, актов, справок, докладов, рапортов и др.). Служебные документы не устанавливают и не изменяют конкретные правовые отношения. Однако служебные документы могут выступать основанием для издания правовых актов управления.

Правовые акты управления издаются, как правило, в письменной форме. Однако в отдельных случаях допускается и их устная форма, например, в военном управлении в случае отдания устных приказов и в ряде других случаев, определенных законодательством.

Правовые акты управления можно **классифицировать** по следующим критериям.

По юридическому содержанию правовые акты управления подразделяются на **нормативные и индивидуальные**.

Нормативными являются те акты управления, которые содержат в себе нормы права, регулируют общественные отношения в сфере государственного управления, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного персонифицированного характера. В них конкретизируются нормы законов и других актов высшей юридической силы и определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления.

Индивидуальные акты управления не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретные вопросы управления на основе законов и иных нормативных правовых актов, т.е. являются актами применения норм права к конкретным случаям. Эти акты вызывают юридические последствия в виде возникновения, изменения или прекращения конкретных административно-правовых отношений (например, Указ Президента Российской Федерации о присвоении воинского звания высшего офицера).

По органам, их издающим, правовые акты управления подразделяются на:

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации по вопросам, касающимся государственного управления;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- постановления, приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, наставления федеральных органов исполнительной власти;

- постановления, приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, наставления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По территории действия правовые акты управления подразделяются на акты, действующие на всей территории Российской Федерации, территории субъекта Российской Федерации, межтерриториальные, охватывающие несколько субъектов Российской Федерации административно-территориальной единицы.

По характеру компетенции органов, их издающих, правовые акты управления делятся на акты **общего, отраслевого и межотраслевого** управления.

Акты общего управления издаются субъектами государственного управления общей компетенции - Правительством Российской Федерации, правительствами (администрациями) субъектов Российской Федерации.

Акты отраслевого управления регулируют общественные отношения и решают управленческие вопросы в определенной отрасли управления. Такие акты издаются субъектами государственного управления отраслевой компетенции (в частности министерствами) и обязательны для подчиненных им органов, организаций и должностных лиц, а также граждан, вступающих в общественные отношения в данной сфере государственного управления.

Акты межотраслевого управления издаются субъектами государственного управления межотраслевой компетенции (например, федеральными службами), которые решают вопросы, носящие межотраслевой характер. Эти акты обязательны для исполнения всеми органами исполнительной власти, организациями, должностными лицами, независимо от ведомственной подчиненности, а также гражданами.

К правовым актам управления предъявляются следующие **требования**.

1. Правовой акт управления должен быть издан в соответствии с законодательством полномочным органом в пределах его компетенции.

2. Правовой акт должен издаваться в определенном порядке. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти издаются

в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций, положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

3. Правовой акт управления издается по установленной форме и подписывается соответствующим должностным лицом. Форма акта (структура, реквизиты, язык) должна соответствовать принятым требованиям.

Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

4. Нормативные правовые акты управления, 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, подлежат государственной регистрации.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 15 дней со дня получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях - до одного месяца.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

5. Определенные требования установлены и к порядку опубликования нормативных правовых актов управления. Так, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента Россий-

ской Федерации подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их подписания. Постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия.

Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в «Российской газете» или в Собрании законодательства Российской Федерации.

Акты Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента Российской Федерации и актах Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их 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, прошедшие государствен-

ную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Административный договор - это основанное на нормах административного права соглашение, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления, заключаемое с целью урегулирования отношений управленческого характера.

К числу административно-правовых форм государственного управления относятся и административно-правовые договоры. В теории административного права выделяются следующие **признаки административного договора**.

1. Заключение административного договора влечет возникновение правоотношений между его субъектами на основе добровольного согласия, чем административный договор отличается от актов управления.

2. Административный договор заключается на основе норм административного права, которые регламентируют порядок его заключения и прекращения (расторжения). Так, согласно ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации по соглашению (договору) с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.

3. Содержание административно-правового договора составляют управленческие отношения. Целью указанного договора, в отличие, например, от гражданско-правового договора, является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, отношений управленческого характера.

4. Одной из сторон административного договора выступает орган исполнительной власти, являющийся субъектом государственного управления. Без его участия данный договор не может быть заключен.

Основным критерием **классификации** административных договоров является предмет договора, по которому выделяются:

- договоры компетенции;
- договоры о сотрудничестве;
- договоры о поступлении граждан на государственную службу.

К договорам о компетенции относятся договоры между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении компетенции, а также о делегировании полномочий.

Договоры о сотрудничестве определяют различные сферы управленческой деятельности, в частности, обмен информацией, проведение совместных мероприятий и ряд других.

Договоры о поступлении граждан на государственную службу определяют в соответствии с законодательством условия поступления и прохождения различных видов государственной службы. Например, порядок поступления граждан на военную службу по контракту определяется разделом V «Поступление граждан на военную службу по контракту» Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и разделом II «Порядок заключения контракта и прекращения его действия» Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы», а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, административный договор - это соглашение двух формально юридически равных властных субъектов государственного управления, касающийся вопросов организации управленческого процесса, в том числе: вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также вопросов передачи осуществления части государственно-властных полномочий от одного субъекта управления другому.

3. Понятие и виды административно-правовых методов

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.

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.

В теории административного права административно-правовые методы государственного управления классифицируются по различным основаниям.

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 нерезульт-

тативности 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.

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.

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.

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.

Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение, предоставление имущественных льгот, налогов, пошлин, квот, тарифов и т.п.). 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.

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.

ТЕМА № 7

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

1. Понятие и виды правового принуждения.
2. Сущность и особенности административно-правового принуждения.
3. Административно-предупредительные меры.
4. Меры административного пресечения.
5. Меры административной ответственности.
6. Принудительное лечение лиц, страдающих психическими заболеваниями.
7. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

1. Понятие и виды правового принуждения

Принуждение можно понимать как отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение. Поскольку команда не исполнена, нарушена воля властвующего, последний воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферы подвластного, чтобы преобразовать его волю, добиться подчинения.

Особенность правового принуждения заключается в следующем:

1. Принуждение осуществляется как реакция государственных органов на неправомерное, вредное для общества поведение людей. Его использование обусловлено конфликтом между волей, выраженной в правовом акте, и индивидуальной волей лиц, нарушающих его. Если же нет неправомерных действий, нет и принудительных акций. Одна и та же мера в одних случаях может быть принудительной, а в других - нет (увольнение, приостановление работы и др.) в зависимости от того, было ли неправомерное деяние основанием ее применения.

2. Правовое принуждение применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы. Оно персонафицировано, это внешнее воздействие на субъекта в целях заставить его выполнять правовые предписания, не допустить новых нарушений, воспитать виновного и окружающих. Цели принудительной деятельности достигаются путем воздействия на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу конкретного субъекта права.

3. Правовое принуждение осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов. «Сами по себе юридические нормы предусматривают лишь возможность принуждения. Реально же властно-принудительные свойства правового регулирования концентрируются в актах применения права».

4. Принуждение применяется на основе права. Юридические нормы регулируют, какие меры, при каких условиях, в каком порядке, кем могут применяться.

Всякую принудительную меру следует рассматривать как дозволенное правовой нормой негативное изменение статуса личности, организации. Только в правовых рамках уполномоченные государством органы и должностные лица могут ограничивать права и свободы субъектов права.

5. Существует государственная монополия на нормативное регулирование правового принуждения. Только государство вправе издавать юридические нормы, устанавливающие, в связи с чем, кто, какие меры принуждения, в каком порядке может применять. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам и к коллективным субъектам.

Правовыми нормами государство предоставляет негосударственным организациям и гражданам право на самозащиту, а кроме того, муниципальным и частным организациям – право применять меры дисциплинарного принуждения; муниципальным и некоторым общественным организациям (народным дружинам, общественным инспекциям и др.) делегирует право применять некоторые меры административного принуждения.

Негосударственные организации, граждане могут осуществлять принуждение в отношении граждан только по поручению государства, в установленных законами случаях и, как правило, под государственным контролем.

Поскольку меры правового принуждения разнообразны и обладают многочисленными признаками, возможна различная **классификация** их в зависимости от избранного критерия.

Так, **по субъекту** можно различать:

- государственное (судебное и внесудебное),
- муниципальное и
- общественно-правовое принуждение.

По объекту воздействия различаются:

- психическое,
- материальное,
- организационное и
- физическое воздействие.

Принудительные меры могут применяться как к *индивидуальным*, так и к *коллективным субъектам* права.

По юридическому критерию очень важно отличать *легальное (правовое)* и *нелегальное*, не основанное на законе принуждение (насилие). Видами нелегального принуждения являются агрессия других государств, завоевания, внешнее насилие. Внутри страны источниками насилия могут быть преступность, охлократия (власть толпы, самосуд), бандократия (власть незаконных формирований). Источником насилия внутри страны нередко являются злоупотребления ее властных структур, некомпетентность, халатность должностных лиц, т.е. административный произвол.

Основная задача принудительной деятельности - защита правопорядка. **По способу охраны правопорядка** следует различать:

- пресечение,
- восстановление,
- наказание (взыскание).

В зависимости от того, какой **отраслью** права установлены принудительные меры, принято различать принуждение по:

- конституционному,
- гражданскому,
- уголовному,
- уголовно-процессуальному,
- трудовому,
- административному праву.

2. Сущность и особенности административно-правового принуждения

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. 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.

Административно-правовое принуждение - один из видов правового принуждения. Поэтому ему присущи все признаки последнего (это правоприменительная деятельность, она призвана обеспечить защиту правопорядка, реализуется в рамках охранительных правоотношений и др.). В то же время оно обладает рядом особенностей, система которых и предопределяет его качественное своеобразие.

1. Меры административно-правового принуждения применяются в связи с антиобщественными деяниями (как правило, административными правонарушениями), нарушающими правовые нормы, охраняемые административно-принудительными средствами.

2. Административно-правовое принуждение осуществляется в рамках внеслужебного подчинения при отсутствии организационного, линейного подчинения между сторонами этого охранительного правоотношения. Оно применяется субъектами публичной функциональной власти и является одним из способов реализации функциональной власти.

3. Множественность и разнообразие субъектов, осуществляющих административную юрисдикцию, - еще одна важная его особенность. Осуществлять меры административного воздействия вправе десятки видов органов (государственных, муниципальных, общественных).

4. Административному воздействию подвергаются не только отдельные физические лица, но и организации, коллективные субъекты.

5. Административно-правовое принуждение всесторонне регулируется административно-правовыми нормами, которые закрепляют виды мер принуждения, основания и порядок их применения.

Среди административно-принудительных мер есть такие, которые считаются самостоятельными, их применение означает решение вопроса по существу. Это административные санкции. Но имеются и так называемые обеспечительные, процессуальные меры (задержание, досмотр вещей и др.), которые используются в целях создания условий для нормального хода производства по делам об административных нарушениях.

Принуждение осуществляется для охраны правопорядка. Но это достигается различными способами: путем пресечения нарушений,

восстановления вреда, причиненного ими, наказания. Поэтому в зависимости от той непосредственной цели, ради которой используются средства принуждения, можно различать меры пресечения, восстановительные меры и наказания.

Содержание и порядок применения мер административного принуждения определяется нормами административного права. Меры административного принуждения уполномочены применять не только органы исполнительной власти и должностные лица, но и суды и судьи.

Также необходимо отметить, что в отличие от мер дисциплинарной ответственности реализация мер административного принуждения не связана со служебными отношениями сторон. Эти меры применяются к тем, кто не находится в служебном подчинении у субъекта государственного управления, применяющего данные меры.

В теории административного права меры административного принуждения классифицируются по следующим видам:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административной ответственности;
- меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

3. Административно-предупредительные меры

Административно-предупредительные меры - это меры принудительного характера, которые применяются, в целях предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, которые могут привести к нарушениям общественного порядка и общественной безопасности, другим явлениям, вредным для режима управления государством. Они применяются, например, для предотвращения аварий на производстве, дорожно-транспортных происшествий, пожаров; обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, безопасности пассажиров воздушных судов; защиты жизни, здоровья и безопасности граждан при стихийных бедствиях, катастрофах, чрезвычайных событиях.

Несмотря на ярко выраженный профилактический характер, подобные меры осуществляются в принудительном порядке в процессе односторонней реализации юридически властных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Выражаются админи-

стративно-предупредительные меры, как правило, в виде определенных ограничений и запретов, что, в свою очередь, также характеризует их принудительную природу. Административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений, а направлены на их предотвращение, эти меры предшествуют применению других мер административного принуждения, реализуемых в случаях совершения административных правонарушений.

В свою очередь меры административного предупреждения подразделяются на две группы:

- меры, осуществляемые в целях предупреждения правонарушений, и
- меры, осуществляемые в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности.

Меры, осуществляемые в целях предупреждения правонарушений, имеют профилактическую направленность. Такими мерами являются, в частности, проверка документов, личный досмотр, контрольные и надзорные проверки и др.

Административно-предупредительные меры достаточно многообразны, они применяются различными субъектами системы исполнительной власти во многих сферах государственного управления. Наиболее типичные из них связаны с:

- осуществлением надзорных проверок;
- дачей обязательных для исполнения предписаний о проведении профилактических мероприятий;
- досмотром вещей и личным досмотром граждан;
- проверкой документов, удостоверяющих личность;
- введением карантина;
- прекращением движения транспорта и пешеходов (при возникновении угрозы общественной безопасности);
- освидетельствованием медицинского состояния лиц и др.

Меры, осуществляемые в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности, включают в себя, в частности:

- установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда из нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

- введение карантина;
- принудительное выселение из домов, грозящих обвалом;
- меры противопожарной безопасности;
- технический осмотр транспортных средств и ряд других.

Все административно-предупредительные меры характеризуются отсутствием правонарушения как основания их применения и вины тех, в отношении кого они применяются. Основанием их применения является наступление особых, иногда чрезвычайных обстоятельств, предусмотренных правовой нормой.

4. Меры административного пресечения

Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и 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.

Основаниями применения мер административного пресечения являются: во-первых, совершение правонарушения и, во-вторых, совершение объективно противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обуславливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Многообразные меры административного пресечения можно сгруппировать в несколько видов. В частности, к ним относятся:

а) меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание, доставление в полицию и др.);

б) меры имущественного характера (изъятие огнестрельного охотничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);

в) меры 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.);

г) меры 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.);

д) меры медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

е) меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (приостановление (аннулирование) действия лицензии и др.);

ж) меры специального или исключительного назначения (применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников и др.).

5. Меры административной ответственности

К мерам административного принуждения относятся **меры административной ответственности**, которые определены КоАП и под которыми следует понимать меры наказания, назначаемые в соответствии с КоАП за совершение административных правонарушений. Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. 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.

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;
- обязательные работы.
- запрет на посещение спортивных мероприятий в дни их официального проведения

6. Принудительное лечение лиц, страдающих психическими заболеваниями

Правовой институт принудительной психиатрической госпитализации и принудительного психиатрического освидетельствования появился в российском праве с принятием в 1992 г. Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» - тогда впервые в истории России была установлена судебная подведомственность многих вопросов, связанных с принудительной госпитализацией и принудительным освидетельствованием. Сейчас можно констатировать, что правовые нормы о принудительной госпитализации в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании являются самостоятельным правовым институтом в системе российского права.

Принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих, - мера административного принуждения (пресечения), к нему прибегают потому, что гражданин не выполняет возложенных на него соответствующими правовыми актами обязанностей и законных требований компетентных органов. Эта мера пресечения применяется в интересах общества и самого больного, является средством защиты общественной безопасности, общественного порядка и

здоровья нарушителя. Сейчас в России существует принудительное лечение некоторых заразных больных и принудительное лечение лиц, страдающих психическими заболеваниями.

Принудительное лечение лиц, страдающих психическими расстройствами, учитывая состояние их сознания и воли, назвать принудительным можно лишь условно. В этой связи в соответствии с Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» оно называется «недобровольное лечение». Без согласия такого больного или его законного представителя лечение может производиться только по основаниям, предусмотренным УК РФ, а также при недобровольной госпитализации в порядке, установленном названным Законом.

Основанием для госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке служит то обстоятельство, что обследование или лечение возможны только в стационарных условиях, а психическое расстройство лица обуславливает:

- его непосредственную опасность для себя, или окружающих;
- его беспомощность, т.е. неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности;
- существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если лицо будет оставлено без психиатрической помощи.

Сотрудники полиции обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации, а также в случаях необходимости предотвращения действий, угрожающих жизни и здоровью окружающих со стороны госпитализируемого, розыска и задержания лица, подлежащего госпитализации.

Лицо, принудительно помещенное в психиатрический стационар, подлежит обязательному освидетельствованию в течение 48 часов комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения, которая принимает решение об обоснованности госпитализации. Если она признается необоснованной и госпитализированный не выражает желания остаться в психиатрическом стационаре, он подлежит немедленной выписке. Если госпитализация признается обоснованной, то заключение комиссии в течение 24 часов направляется в суд по месту нахождения психиатрического учреждения для решения вопроса о дальнейшем пребывании лица в нем. Пациенту, помещенному в психиатрический стационар добровольно, может быть отказано в выписке, если комис-

сией врачей-психиатров будут установлены основания для госпитализации в недобровольном порядке.

Заявление о госпитализации лица в психиатрический стационар в недобровольном порядке подается в суд представителем психиатрического учреждения. В заявлении должны быть указаны предусмотренные Законом основания для госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке. К нему прилагается мотивированное заключение комиссии врачей-психиатров о необходимости дальнейшего пребывания лица в психиатрическом стационаре.

Судья рассматривает заявление в течение пяти дней с момента его принятия. При этом гражданину должно быть предоставлено право лично участвовать в судебном рассмотрении вопроса о его госпитализации. Если психическое состояние не позволяет ему лично участвовать в рассмотрении вопроса о его госпитализации в помещении суда, то заявление о госпитализации рассматривается судьей в психиатрическом учреждении. Участие в рассмотрении заявления прокурора, представителя психиатрического учреждения, ходатайствующего о госпитализации, и представителя лица, в отношении которого решается вопрос о госпитализации, обязательно. Постановление судьи об удовлетворении заявления является основанием для госпитализации и дальнейшего содержания лица в психиатрическом стационаре. Оно в 10-дневный срок со дня вынесения может быть обжаловано госпитализированным, его представителем, руководителем психиатрического учреждения.

Пребывание лица в психиатрическом стационаре в недобровольном порядке продолжается только в течение времени сохранения оснований, по которым была проведена госпитализация. В течение первых шести месяцев не реже одного раза в месяц лицо подлежит освидетельствованию комиссией врачей-психиатров психиатрического учреждения для решения вопроса о продлении госпитализации. В последующем освидетельствования комиссией врачей-психиатров проводятся не реже одного раза в шесть месяцев.

По истечении шести месяцев с момента помещения лица в психиатрический стационар в недобровольном порядке 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 даль-

нейшем решение о продлении госпитализации лица, помещенного в психиатрический стационар в недобровольном порядке, принимается судьей ежегодно.

Все пациенты стационара являются обладателями специального административно-правового статуса. В частности, они вправе:

- обращаться непосредственно к главному врачу или заведующему отделением по вопросам лечения, обследования, выписки из психиатрического стационара и соблюдения иных их прав;
- встречаться с адвокатом и священнослужителем наедине;
- подавать без цензуры жалобы и заявления в органы законодательной и исполнительной власти, прокуратуру, суд и адвокату;
- исполнять религиозные обряды, соблюдать религиозные каноны, в том числе пост, по согласованию с администрацией иметь религиозные атрибутику и литературу;
- выписывать газеты и журналы;
- получать образование по программе общеобразовательной школы или специальной школы для детей с нарушением интеллектуального развития, если пациент не достиг 18 лет.

Закон регламентирует также порядок помещения лица в стационар в том случае, когда при назначении или производстве судебно-психиатрической экспертизы возникла необходимость его стационарного обследования. Для производства судебно-психиатрической экспертизы лицо помещается в психиатрический стационар или судебно-психиатрический экспертный стационар только на основании определения суда или постановления судьи. Орган или лицо, назначившие судебную экспертизу и поместившие лицо в стационар в принудительном порядке, обязаны в течение 24 часов известить об этом кого-либо из членов его семьи, родственников или иных лиц по его указанию, а при отсутствии таковых сообщить в орган внутренних дел по месту жительства указанного лица.

Лицо может быть помещено в стационар для производства судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы на срок до 30 дней. В случае необходимости по мотивированному ходатайству эксперта или комиссии экспертов срок пребывания лица в стационаре может быть продлен постановлением судьи районного суда по месту нахождения стационара еще на 30 дней. В случае отказа судьи в продлении срока пребывания лица в стационаре оно должно быть выписано из него.

В исключительных случаях в том же порядке возможно повторное продление срока пребывания лица в стационаре. При этом общий срок пребывания лица в стационаре при производстве одной судебной экспертизы не может превышать 90 дней.

7. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

С 1 июля 2011 г. вступил в силу Закон, который предусматривает введение административного надзора за определенными лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Надзор осуществляется подразделениями по организации и осуществлению административного надзора или должностными лицами, на которых возложены соответствующие обязанности, управлений, отделов МВД России по муниципальным образованиям, ЗАТО, на особо важных и режимных объектах, Управления Министерства на комплексе «Байконур» (далее - территориальные органы).

Административный надзор устанавливается для предупреждения совершения лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Административный надзор устанавливается судом 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, 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 правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность.

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 независимо от наличия указанных выше оснований.

Административный надзор устанавливается, 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 правонарушения 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.

На сотрудников подразделения по надзору (иные должностные лица) **возложено ведение учета** поднадзорных. Они наблюдают за ними в течение срока надзора. Вызывают поднадзорное лицо в территориальный орган, получают от него сведения по вопросам соблюдения им ограничений и выполнения возложенных обязанностей. Проводят с ним во время постановки на учет профилактическую беседу, в ходе которой разъясняют его права и обязанности, предупреждают об ответственности. Реализуют мероприятия за выполнением поднадзорным установленных ограничений и др.

Посещают поднадзорных по месту жительства (пребывания) в определенное время суток, в течение которого им запрещено находиться вне указанных помещений, участковые уполномоченные полиции. Они, участвуя в осуществлении административного надзора, также наблюдают за поднадзорными. Проводят с ними индивидуальную профилактическую работу, в ходе которой получают от них сведения по вопросам нарушения ими ограничений и невыполнения обязанностей, и др.

По задержанию поднадзорных лиц, уклоняющихся от надзора и скрывающихся от органов дознания, принимают меры оперативные дежурные дежурных частей территориальных органов, сотрудники линейных управлений, отделов МВД России на ж/д, водном и воздушном транспорте, линейных отделений, пунктов полиции.

ТЕМА № 8

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

1. Понятие и структура правового режима.
2. Классификация административно-правовых режимов.
3. Режим чрезвычайного положения.
4. Режим военного положения.
5. Режим закрытого административно-территориального образования.
6. Режим государственной границы.
7. Режим защиты государственной тайны.

1. Понятие и структура правового режима

Под административно-правовым режимом понимается определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления.

Признаки административно-правовых режимов:

- устанавливаются в сфере публичного управления, сфере деятельности органов исполнительной власти;
- регламентируются, в основном, нормами административного права;

закрепляют, детализируют правила поведения граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий и учреждений;

- вводятся дополнительные ограничения, возлагаются дополнительные обязанности;
- широко применяются административные методы воздействия;
- вводится дополнительный контроль за соблюдением правил поведения гражданами и юридическими лицами, а также государственной администрацией;
- нарушение правил режима влечет за собой применение дополнительных мер государственного принуждения.

Административно-правовые **режимы назначаются**:

- для обеспечения бесперебойного функционирования объектов, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение;
- определения порядка реализации прав и обязанностей на территориях, где проводятся специальные противопожарные, санитарные, природоохранные и иные мероприятия;
- установления особых правил пользования объектами, представляющими повышенную опасность или содержащими сведения, отнесенные к государственной тайне;
- обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в условиях чрезвычайного режима;
- создания условий для эффективной, правомерной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Правовой основой административно-правовых режимов служат Конституция, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ.

Элементы содержания административно-правовых режимов:

- целевое назначение;
- принципы административно-правовых режимов;
- общественные отношения (объект), регулируемые режимом;
- административно-правовой статус субъектов режима;
- средства обеспечения режима.

Цели административно-правовых режимов - предупреждение правонарушений и наступления иных вредных последствий, опасных для личности, общества и государства, для обеспечения общественной безопасности и общественного порядка.

Принципы административно-правовых режимов:

- разделение административных и судебных властей;
- минимизация ограничений прав и свобод граждан;
- обеспечение законности;
- ответственность государственных органов и должностных лиц за превышение полномочий.

Объект административно-правового режима - совокупность общественных отношений в сфере государственного (публичного) управления, регулируемых правилами административно-правового режима. Эти отношения относятся к публично-правовым отношениям.

В случае регулирования частноправовых отношений нормами административно-правового режима это расценивается как нарушение законности.

Средства обеспечения административно-правовых режимов - совокупность средств, приемов, основанных на нормах административного права, при помощи которых реализуется административно-правовой режим.

Виды средств обеспечения:

- специальное государственное регулирование, направленное на создание нормативных условий функционирования отдельных объектов;
- широкое применение прямого государственного принуждения;
- разрешительный способ реализации прав и свобод, выполнение определенных работ, осуществление деятельности при условии предварительного согласования;
- систематическое наблюдение уполномоченных субъектов за функционированием объектов государственного управления;
- организационно-техническое обеспечение установленных режимных правил.

2. Классификация административно-правовых режимов

Административно-правовые режимы широко распространены в сфере публичного управления и отражают многообразие выполняемых органами исполнительной власти задач и функций. Чем более развита система административно-правовых средств, чем больше разнообразных форм административной деятельности, тем важнее объединение и дифференциация их по определенным, имеющим юридическое значение признакам.

По степени принадлежности режимов к обеспечению национальной безопасности существуют:

- режимы обеспечения безопасности государства (государственной тайны, Государственной границы, пограничного режима, режима въезда в Российскую Федерацию и др.);
- режимы обеспечения безопасности государства и общественного порядка (пребывание иностранных граждан на территории Российской Федерации); режимы обеспечения (охраны) общественного порядка (порядок оборота огнестрельного оружия, взрывчатых и ядовитых веществ).

тых веществ, радиоактивных изотопов, наркотических веществ - разрешительные режимы; паспортно-визовый режим);

- административно-правовые режимы, направленные на достижение целей в иных отраслях управления (таможенный режим, санитарный режим и др.);

- комплексные административно-правовые режимы (в условиях массовых беспорядков, эпидемии, эпизоотии, стихийных бедствий, техногенных процессов, военной угрозы и др.).

В зависимости от субъекта установления разделяют:

- федеральные режимы (устанавливаемые, регулируемые федеральными органами государственной власти),

- региональные режимы (устанавливаемые, регулируемые органами государственной власти субъектов РФ),

- местные (муниципальные) режимы (устанавливаемые, регулируемые органами местного самоуправления).

По времени действия различают:

- постоянные (действуют непрерывно),

- временные (действуют при наступлении определенных юридических фактов) режимы.

В зависимости от объекта - носителя режима принято выделять:

- территориальные режимы (карантина, эпидемии, чрезвычайного положения, военного положения, и др.),

- объектные режимы (режим лесовосстановительных полос, режим изоляторов временного содержания и др.),

- режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющими важное государственное значение (режим оборота оружия, взрывчатых, ядовитых, наркотических веществ, государственной тайны, паспортно-визовый режим),

- функциональные режимы (противопожарный режим, таможенный режим, режим контртеррористической операции и др.).

В зависимости от юридических свойств бывают обычные и экстраординарные режимы.

Экстраординарные административно-правовые режимы - это особые правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и местного самоуправления на территории, на которой возникла угроза безопасности и которая

признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий.

Особенности экстраординарных режимов:

- использование мер, ограничивающих конституционные права и свободы граждан и организаций;
- введение дополнительных административно-правовых обязанностей и запретов;
- предоставление чрезвычайных полномочий органами власти для поддержания режима;
- введение форм особого управления территорией, на которой установлен экстраординарный режим, включая создание временных специальных органов, перераспределение компетенции, приостановление деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

Законодательство РФ предусматривает три типа экстраординарных режимов - чрезвычайное, военное и особое положение.

3. Режим чрезвычайного положения

Режим чрезвычайного положения - это вводимый в соответствии с Конституцией и ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 года на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные данным ФКЗ 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.

Обстоятельства введения чрезвычайного положения:

- 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 непосред-

ственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и 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 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 Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

В Указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан 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 Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнаружения этого указа. По итогам рассмотрения указа Совет Федерации принимает соответствующее постановление.

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, 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. По истечении данного срока чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае, если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента Российской Федерации с соблюдением требований, установленных для введения чрезвычайного положения.

При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президент Российской Федерации 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.

Меры и временные ограничения, применяемые независимо от обстоятельств введения чрезвычайного положения:

- полное или частичное приостановление на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления;
- установление ограничений на свободу передвижения на территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда из нее, включая установление ограничений на выезд 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, демонстраций, шествий и пикетирований, а также иных массовых мероприятий;
- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;
- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;
- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химические 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 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.

Также необходимо отметить, что Президент Российской Федерации 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 Президента Российской Федерации о введении на данной территории чрезвычайного положения.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может вводиться особое управление этой территорией путем создания временного специально-

го органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, либо федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

4. Режим военного положения

Военное положение - особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Президентом РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против 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 в соответствии с ФКЗ «О военном положении» могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее - граждане), деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Правовую основу режима военного положения составляют: Конституция, ФКЗ «О военном положении» от 30 января 2002 года, принятые на его основе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ в данной области.

Основания введения военного положения (ч. 2 ст. 87 Конституции):

- агрессия против Российской Федерации;
- непосредственная угроза агрессии против Российской Федерации.

Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и террито-

риальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН. 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 территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

- бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации 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 в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ, который незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

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 Президента РФ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию и незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов.

Меры, применяемые на территории, на которой введено военное положение:

- 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;
- 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 в порядке, установленном Правительством РФ, 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 в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;

- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

- запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, – задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток и другие меры предусмотренные законом.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Силы обеспечения режима военного положения:

- Вооруженные Силы РФ;
- другие войска;
- воинские формирования;
- правоохранительные органы.

Задачи, стоящие перед силами обеспечения режима военного положения:

- поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;
- участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;
- охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;
- пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- участие в проведении иных мероприятий по обеспечению режима военного положения.

Обязанности граждан, находящихся на территории, на которой введено военное положение:

- выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;
- являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований, на территориях которых указанные граждане проживают;
- выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;

- участвовать в порядке, установленном Правительством РФ, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования;
- предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

Обязанности организации в период действия военного положения:

- предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества;
- выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

Военное положение, введенное на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, **отменяется** указом Президента Российской Федерации после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения. В случае, если указ Президента Российской Федерации о введении военного положения Советом Федерации не утвержден, военное положение прекращает действие со следующего дня после дня принятия Советом Федерации такого решения. Население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается об отмене (прекращении действия) военного положения в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

С момента отмены (прекращения действия) военного положения нормативные правовые акты, принятые для обеспечения режима военного положения, утрачивают свою силу или отменяются органами, их издавшими, а федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы военного управления в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, прекращают осуществление полномочий в области обеспечения режима военного положения.

5. Режим закрытого административно-территориального образования

Особый публичный статус распространяется на отдельные административно-территориальные единицы - **закрытые административно-территориальные образования** (ЗАТО), правовой статус которых устанавливает Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Решение о создании ЗАТО принимается Президентом РФ.

В отличие от таможенных, пограничных зон и иных территорий, на которых установлен особый правовой режим, статус ЗАТО распространяется на территории, в пределах которых расположены **специальные промышленные объекты** - предприятия оборонной отрасли, предприятия по утилизации радиоактивных материалов и др. Статус ЗАТО устанавливается в отношении таких предприятий и распространяется на прилегающие к ним муниципальные территории. На территории ЗАТО вводится **особый режим безопасности**, в соответствии с которым устанавливаются **публичные и цивилистические ограничения прав** государственных, муниципальных органов и учреждений, а также субъектов предпринимательства. Органы государственной исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют свою властную деятельность на территории ЗАТО с учетом **публичных ограничений** их полномочий. В сфере правовой регламентации указанные государственные (муниципальные) органы вправе принимать нормативные акты в соответствии с Законом «О закрытом административно-территориальном образовании», предусматривающем установление Правительством РФ в отношении конкретного ЗАТО особого режима безопасности на контролируемых и запретных зонах, в пределах которых вводятся ограничения передвижения транспортных средств и физических лиц.

Территориальные пределы ограничений передвижения граждан обусловлены их профессиональной или служебной деятельностью, например, в случае допуска граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, им может быть отказано в выезде за границу по частным вопросам. На территории ЗАТО устанавливаются и ограничения проживания граждан, утративших производственную или служебную связь со специальными объектами, расположенными на указанной территории. Такие граждане переселяются с предоставлением со-

циальных компенсаций, в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством РФ. Актами Правительства РФ вводятся специальные условия землепользования, в соответствии с которыми ограничиваются имущественные правомочия муниципальных органов в сфере пользования и распоряжения землей и другими объектами муниципальной недвижимости. Земли ЗАТО, включающие в себя земли промышленности, обороны, с момента принятия Президентом РФ указа об учреждении ЗАТО изымаются из муниципальной собственности и передаются в бессрочное пользование специальным промышленным объектам. Такие земли относятся к федеральной собственности; содержание правомочий владения и распоряжения ими для нужд муниципального образования определяется постановлениями Правительства РФ.

В соответствии с рассматриваемым публичным режимом устанавливается специальный порядок формирования и расходования средств бюджета ЗАТО, согласно которому финансирование строительной и иной хозяйственной деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета. Хозяйственная деятельность, предназначенная для обеспечения муниципальных нужд и осуществляемая за счет средств местных бюджетов, ограничивается.

Особый правовой режим ЗАТО обеспечивается также посредством введения **цивилистических ограничений** деятельности субъектов предпринимательства и некоммерческих организаций, в том числе ограничений в сфере землепользования. Владение, пользование и распоряжение землями на территории ЗАТО осуществляются исключительно в общегосударственных целях, публичные потребности обеспечения особого режима доминируют над частноправовыми интересами.

Правовой режим ЗАТО устанавливает особые требования в отношении общественно-политической деятельности. В частности, создание и деятельность на территории ЗАТО иностранных неправительственных организаций с иностранными инвестициями допускается только в исключительных случаях по согласованию с ФСБ и МВД России, причем указанные органы вправе отказать в создании таких организаций. На территории ЗАТО запрещается деятельность общественных объединений (в том числе религиозных и иных некоммерческих организаций), учредителями которых являются иностранные лица и организации. Неисполнение должностными лицами публичных органов, субъектами предпринимательства и гражданами рассмотренных запретов и ограничений квалифицируется по ст. 20.19

КоАП РФ. К такого рода проступкам относятся въезд граждан на территорию ЗАТО или выезд с этой территории без разрешения муниципального органа; проникновение граждан в пределы внутренних контролируемых или запретных зон, создаваемых по периметру специальных производственных объектов; ведение гражданами дачного и жилищного строительства в пределах территории ЗАТО. К публичным субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся начальник (директор) специального объекта, расположенного на территории ЗАТО, а также должностные лица муниципальных органов, ответственные за осуществление рассмотренных выше разрешительных правил.

Протокол о рассматриваемых административных правонарушениях составляется сотрудником полиции либо должностным лицом подразделения воинской части или органа управления внутренних войск МВД России (п. 1, 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Протокол и другие материалы дела об указанном правонарушении передаются на рассмотрение мировому судье (ч. 1 и 3 ст. 23.1 КоАП РФ). При назначении физическому лицу административного штрафа протокол об административном правонарушении не составляется. При оспаривании подозреваемым лицом факта совершения правонарушения осуществляются процессуальные действия, предусматривающие судебную процедуру рассмотрения дела об административном правонарушении (ч. 1 и 2 ст. 28.6 КоАП РФ).

Сотрудники полиции вправе применять меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания (п. 3 ч. 1 ст. 27.2, п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), личного досмотра, осмотра помещений и территорий, досмотра транспортного средства и изъятия вещей и документов, обнаруженных при проведении осмотра или досмотра.

Правовая регламентация режима ЗАТО осуществляется актами различной юридической силы. В соответствии с Законом «О закрытом административно-территориальном образовании» устанавливаются общие требования к правилам разрешительной системы на территории ЗАТО и в зоне специальных производственных объектов. Порядок миграции населения, передвижения транспорта и предпринимательской деятельности на территории ЗАТО устанавливается постановлениями Правительства РФ, принимаемыми в случаях, специально предусмотренных указанным Законом. Таким образом, постановле-

ниями Правительства РФ определяется порядок применения запрета и ограничений в сферах публичной и частноправовой деятельности, установленных Законом «О закрытом административно-территориальном образовании».

6. Режим государственной границы

Государственная граница РФ - линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства Российской Федерации), т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

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.

Правилами содержания Государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством проверок прохождения Государственной границы.

Пересечение Государственной границы на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами РФ или решениями Правительства РФ.

Под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобиль-

ной 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 РФ осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Пределы пунктов пропуска через

Перемещение через Государственную границу грузов, товаров и животных производится в местах и в порядке, установленных международными договорами РФ, законодательством РФ, решениями Правительства РФ.

Лица, воздушные суда, российские и иностранные морские, речные суда и военные корабли, другие транспортные средства, пересекающие Государственную границу в нарушение правил, установленных настоящим Законом, признаются нарушителями Государственной границы. Иностранцы граждане и лица без гражданства, не имеющие статуса лиц, проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации, пересекающие Государственную границу с территории иностранного государства, при наличии в их действиях признаков преступления или административного правонарушения привлекаются к ответственности, предусмотренной законодательством РФ.

В случаях, когда в отношении нарушителей Государственной границы отсутствуют основания для возбуждения уголовных дел или производства по делам об административных правонарушениях и они не пользуются правом получения политического убежища в соответствии с Конституцией РФ, пограничные органы в официальном порядке передают их властям государства, с территории которого они пересекли Государственную границу. Если передача нарушителей властям иностранного государства не предусмотрена договором РФ с этим государством, пограничные органы выдворяют их за пределы Российской Федерации в определяемых пограничными органами местах. О выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации из пунктов пропуска через Государственную границу уведомляются власти государства, на (или через) территорию которого они выдворяются, если это предусмотрено договором РФ с соответствующим государством.

Прибывшие в пункты пропуска через Государственную границу граждане Российской Федерации, утратившие в период пребывания за границей документы на право въезда на территорию Российской Федерации, оставляются в пунктах пропуска на время, необходимое для установления их личности, но не более 30 суток. Порядок и условия их пребывания в пунктах пропуска через Государственную границу определяются Правительством РФ.

Пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы

Режим в пунктах пропуска через Государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами РФ и федеральными законами, и иных видов контроля. Он устанавливается в порядке, определяемом Правительством РФ в соответствии с Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и международными договорами РФ.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, по морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Исходя из характера отношений Российской Федерации с сопредельным государством на отдельных участках Государственной границы пограничная зона может не устанавливаться.

Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц пограничных органов на территориях субъектов Российской Федерации.

7. Режим защиты государственной тайны

Режим защиты государственной тайны определяется Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

К органам защиты государственной тайны относятся:

- межведомственная комиссия по защите государственной тайны;
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения безопасности, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обороны, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, и их территориальные органы;
- органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации и их структурные подразделения по защите государственной тайны.

Указанный режим включает в себя организацию доступа лиц к сведениям, составляющим государственную тайну.

Допуск к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке. Допуск лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет допускаться оформляемое лицо. Проверочные мероприятия осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основаниями для отказа лицу в допуске к государственной тайне могут являться:

- признание его судом недееспособным, ограниченно дееспособным или особо опасным рецидивистом, нахождение его под судом или следствием за государственные и иные тяжкие преступления, наличие у него неснятой судимости за эти преступления;
- наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области здравоохранения и социального развития;

- постоянное проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление указанными лицами документов для выезда на постоянное жительство в другие государства;
- выявление в результате проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу безопасности Российской Федерации;
- уклонение его от проверочных мероприятий и (или) сообщение им заведомо ложных анкетных данных.

Решение об отказе лицу в допуске к государственной тайне принимается руководителем органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации в индивидуальном порядке с учетом результатов проверочных мероприятий. Лицо имеет право обжаловать это решение в вышестоящую организацию или в суд.

Лицо, допущенное или ранее допускавшееся к государственной тайне, может быть временно ограничено в своих правах. Ограничения могут касаться:

- права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска к государственной тайне;
- права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения;
- права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Для лиц, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, устанавливаются социальные гарантии. Так, данным лицам устанавливаются процентные надбавки к заработной плате в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют доступ. Им также предоставляется преимущественное право при прочих равных условиях на оставление на работе при проведении органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями организационно-штатных мероприятий.

ТЕМА № 9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

1. Понятие, признаки, и принципы административной ответственности.
2. Административное наказание: виды и назначение.
3. Освобождение от административной ответственности.

1. Понятие, признаки и принципы административной ответственности

Административная ответственность - это вид юридической ответственности, наступающей вследствие совершения лицом административного правонарушения.

Административной ответственности присущи общие **признаки юридической ответственности**:

- наступление при наличии правонарушения,
- регулирование нормами права,
- государственно-правовое принуждение,
- наступление неблагоприятных последствий для виновного.

Специфическим признаком административной ответственности является то, что она применяется, как правило, органами исполнительной власти в процессе исполнения функциональной деятельности (например, сотрудники инспекций, надзоров), реализуя свои властно-распорядительные функции. При этом эти органы не связаны с виновным служебными отношениями.

Административная ответственность влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией правовой нормы.

По содержанию меры административной ответственности выражаются в предусмотренных КоАП лишении 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) или физического характера (административный арест).

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.

КоАП устанавливает следующие положения в области административной ответственности, относящиеся к ведению Российской Федерации:

- общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях;
- перечень видов административных наказаний и правила их применения;
- административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Кроме того, КоАП определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам; подведомственность дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав; подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральным органам исполнительной власти.

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 Российской Федера-

ции к ним могут быть отнесены административные комиссии и иные коллегиальные органы.

Основными отличиями административной ответственности от других видов юридической ответственности являются следующие.

Так, в отличие от **уголовной** ответственности административная ответственность не влечет судимости, отличается меньшей тяжестью наказания и более коротким сроком давности.

Отличие административной ответственности от **гражданско-правовой** ответственности состоит в том, что последняя связана с причинением материального ущерба. Административная ответственность может наступить и без причинения нарушителем материального ущерба.

От **дисциплинарной** ответственности административная ответственность отличается тем, что она не связана с подчиненностью, служебными отношениями правонарушителя и органа государственной власти (должностного лица), привлекающего его к ответственности.

Принципами административной ответственности являются:

- равенство перед законом,
- презумпция невиновности,
- обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением,
- а также ответственность только на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения.

Принцип равенства перед законом состоит в том, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. 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 Российской Федерации и федеральными законами.

Презумпция невиновности как принцип административной ответственности состоит в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустраимые сомнения в виновности лица, привлекаемого

к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Одним из важнейших принципов административной ответственности является принцип **обеспечения законности при применении мер административного принуждения** в связи с административным правонарушением. Этот принцип состоит в том, что 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.

Следует знать, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, **действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения**. Чаще всего нормативные акты, устанавливающие административную ответственность, вступают в силу по истечении 10-ти дней после дня официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. Такие акты действуют на территории РФ, субъектов РФ, муниципальных образований вплоть до их отмены или признания судом несоответствующими Конституции РФ, Конституции, Уставам субъектов РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ, решениям и постановлениям местных органов самоуправления.

Большое значение в установлении административной ответственности имеет тот факт, что закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу. Он распространяет свое юридическое влияние и на лицо (физическое или юридическое), которое совершило административное правонарушение до его вступления в силу, и на не исполненное постановление о назначении административного наказания.

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.

Фактически монопольным источником федеральных норм об административной ответственности стал КоАП РФ.

Однако у этой монополии есть исключения:

- административная ответственность за нарушение налогового законодательства налогоплательщиками и налоговыми агентами по-прежнему регламентируется НК РФ;
- вопросы принудительного исполнения постановлений о применении таких взысканий, как штраф и конфискация, наряду с КоАП РФ регулируются Федеральным законом «Об исполнительном производстве»;
- ряд вопросов производства в судах по делам об административных правонарушениях регулируется нормами ГПК РФ и АПК РФ;
- если уголовная ответственность регулируется только федеральными законами, то административная - и федеральными (в основном), и субъектов РФ (частично). Очень важно, что осуществлена кодификация этой подотрасли административного права. Теперь административная ответственность регулируется специальными кодифицированными актами РФ и ее субъектов.

КоАП РФ - основной закон, регулирующий административную ответственность. КоАП РФ регулирует вопросы административной ответственности, которые признано необходимым решать на федеральном уровне.

Во-первых, он закрепил общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях.

Во-вторых, КоАП РФ установил административную ответственность за нарушение правил, имеющих 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).

Почти все федеральное законодательство об административной ответственности сосредоточено в КоАП РФ. В этом главном нормативном акте по данному вопросу и содержится подавляющее большинство норм, регулирующих вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации.

Главные особенности этого Кодекса в том, что он:

во-первых, содержит систему материальных и систему процессуальных норм;

во-вторых, закрепляет ответственность граждан и юридических лиц;

в-третьих, регламентирует ответственность за административные правонарушения в административном и в судебном порядке.

2. Административное наказание: виды и назначение

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Виды административных наказаний

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания (ст. 3.2 КоАП):

1. Предупреждение.
2. Административный штраф.
3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.
4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу.
5. Административный арест.
6. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.
7. Дисквалификация.

8. Административное приостановление деятельности.

9. Обязательные работы.

10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Следует отметить, что административные наказания, перечисленные в п. 3-9, устанавливаются только КоАП и законодательством субъектов Российской Федерации установлены быть не могут. В отношении юридического лица могут применяться административные наказания, перечисленные в п. 1-3, 8.

Санкциями административно-правовой нормы может быть предусмотрено несколько вариантов назначения наказания. В зависимости от этого критерия административные наказания классифицируются **на основные и дополнительные**.

Основными являются такие административные наказания, которые не могут назначаться в дополнение к другим видам административных наказаний. Согласно КоАП предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, совершившему административное правонарушение, административный арест и дисквалификация могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Дополнительными являются такие административные наказания, которые могут назначаться как самостоятельно, так и присоединяться к основным мерам наказания. В соответствии с КоАП конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве **как основного, так и дополнительного** административного наказания.

В тех случаях, когда дополнительное наказание имеет альтернативный характер, назначение его является правом должностного лица, судьи. При этом за одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности. Применение дополнительного наказания должно быть продиктовано характером правонарушения, личностью, обстоятельствами дела.

Рассмотрим **содержание видов** административных наказаний.

Предупреждение - вид административного наказания, который выражается в официальном порицании физического или юридического лица и выносится в письменной форме. Предупреждение налагается за совершение малозначительного административного правонарушения и в том случае, если данная санкция содержится в нормах Особенной части КоАП или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности.

Назначение административного наказания в виде предупреждения за совершение административного правонарушения осуществляется в порядке упрощенного производства, т.е. без составления протокола. Лицо, которому назначено административное наказание в виде предупреждения за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года.

Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. рублей а за отдельные виды правонарушений до в частности (предусмотренных статьями 5.38, 19.34, частями 1 - 4 статьи 20.2, статьями 20.2.2, 20.18 настоящего Кодекса) до шестисот тысяч рублей; для юридических лиц - 1 млн. рублей а в случаях, предусмотренных статьями 14.40, 14.42 настоящего Кодекса, - пяти миллионов рублей. Административный штраф также может выражаться в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения; сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения; налогов, сборов или таможенных пошлин; сумме незаконной валютной операции либо иным суммам денежных средств, определенным ст. 3.5 КоАП. **Размер административного штрафа не может быть менее 100 рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения - менее 500 рублей,**

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения как административное наказание носит имущественный характер и представляет собой принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей.

Вместе с тем 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.

Лишение специального права. Под лишением специального права понимается лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права. Согласно КоАП это наказание устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП. Лишение специального права назначается судьей. **Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.**

Вместе с тем КоАП предусматривает случаи ограничения применения данного наказания. Так, 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 охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Административный арест устанавливается и применяется в качестве основного административного наказания и заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. **Срок административного ареста исчисляется сутками и устанавливается до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне контртеррористической операции - до 30 суток.** При этом срок административного задержания включается в срок административного ареста. Административный арест назначается

судьей. Административный арест не считается лишением свободы и не влечет судимости.

При этом административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства может быть установлено только федеральными законодательными актами в качестве как основного, так и дополнительного наказания и заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации либо в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

Административное выдворение иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы Российской Федерации осуществляют органы Федеральной миграционной службы либо органы пограничной службы.

Иностранные граждане (лица без гражданства), подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов Федеральной миграционной службы или пограничной службы либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

Дисквалификация как вид административного наказания заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом.

Таким образом, дисквалификация как мера административной ответственности складывается, по существу, из двух элементов:

- лишение права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица. Его сущность состоит в прекращении трудового договора (контракта) с дисквалифицированным лицом;
- лишение права входить в совет директоров (наблюдательный совет), что означает прекращение осуществления конкретного вида предпринимательской деятельности.

Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. **Срок дисквалификации устанавливается от шести месяцев до трех лет.**

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, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности устанавливается на **срок до 90 суток**.

Судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Обязательные работы Федеральным законом от 08.06.2012 № 65-ФЗ внесены изменения Кодекс РФ об административных правонарушениях и установлен вид административной ответственности – обязательные работы.

Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей. Обязательные работы устанавливаются на **срок от 20 до 200 часов** и отбываются не более четырех часов в день. Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, 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 и таможенных органов.

Лицо, которому назначено наказание в виде обязательных работ, привлекается к отбыванию наказания не позднее 10 дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Лицо, которому назначены обязательные работы, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении от дальнейшего отбывания обязательных работ в случае признания его инвалидом I-II группы, наступления беременности либо тяжелой болезни, препятствующей отбыванию обязательных работ.

Обязательные работы выполняются на безвозмездной основе.

Срок обязательных работ исчисляется в часах, в течение которых лицо, отбывало обязательные работы.

Время обязательных работ не может превышать 4 часов в выходные дни и в дни, когда лицо, которому назначено наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе; в рабочие дни - 2 часов после окончания работы, службы или учебы, а с согласия лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, - 4 часов. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не может быть менее 20 часов. При наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отработать в течение недели меньшее количество часов.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и установ-

ливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения устанавливается **на срок от шести месяцев до семи лет**.

При назначении административного наказания учитываются **обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность**.

Так, обстоятельствами, **смягчающими** административную ответственность, в КоАП признаются:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;
- совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими и другие обстоятельства, не указанные в КоАП или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Обстоятельствами, **отягчающими** административную ответственность, признаются:

- продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок;
- вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

- совершение административного правонарушения группой лиц;
- совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

В то же время они не правомочны расширять предусмотренный КоАП перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность.

Необходимо отметить, что указанные обстоятельства не могут учитываться как отягчающие в случае, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения (например, ст. 12.8 КоАП «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения»).

КоАП определяют правила назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений. Так, при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

В КоАП определяется и давность привлечения к административной ответственности. Сроки давности, установленные в КоАП, зависят от вида и характера административного правонарушения. Так, по общему правилу постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня его совершения.

Однако за нарушение законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе

постановление по делу может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

Следует отметить, что при дльщемся (т.е. неоконченном) административном правонарушении исчисление срока для назначения наказания и привлечения к административной ответственности определяется не моментом совершения административного правонарушения, а моментом его обнаружения, что обусловлено тем, что дльщимся административным правонарушениям присущ непрерывный характер их совершения во времени.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо его прекращения, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения, административное наказание может быть наложено не позднее двух месяцев 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.

3. Освобождение от административной ответственности

КоАП предусмотрено три основания, при наличии которых лицо, совершившее административные правонарушения, освобождается от административной ответственности. К таким основаниям относятся:

- крайняя необходимость (ст. 2.7),
- невменяемость (ст. 2.8),
- малозначительность административного правонарушения (ст. 2.9).

Так, не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опас-

ность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

Таким образом, в соответствии с изложенным лицо не может быть привлечено к административной ответственности, если оно действовало в состоянии крайней необходимости. Анализируя понятие крайней необходимости, можно выделить три условия, при которых противоправное деяние не является административным правонарушением:

а) причинение вреда охраняемым законом интересам для устранения непосредственно угрожающей опасности. При этом опасность должна быть не мнимой, а реальной, и не в будущем, а в настоящий момент;

б) опасность, угрожающая охраняемым интересам, не могла быть устранена иными средствами, т.е. не было возможности избрать другие меры для защиты, не причиняющие вреда. Орган (должностное лицо), рассматривающий данное дело, с учетом конкретных обстоятельств должен решить вопрос о том, являлось ли совершение противоправного деяния единственной возможностью для предотвращения вреда;

в) причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный. При оценке предотвращенного и причиненного вреда следует учитывать значимость интересов, которые защищались и которые были нарушены. Интересы, связанные с жизнью, здоровьем человека, более значимы, чем имущественные интересы. Если речь идет об имущественных интересах, то здесь должен быть применен оценочный критерий - стоимость вреда предотвращенного и причиненного.

При наличии всех этих условий причинение лицом вреда охраняемым законом интересам признается уполномоченным органом (должностным лицом) крайней необходимостью, т.е. не является правонарушением и не влечет административной ответственности.

Давая понятие крайней необходимости, КоАП не конкретизирует, о каком лице идет речь. Вместе с тем представляется, что признание крайней необходимости возможно при совершении противоправного деяния как физическим, так и юридическим лицом.

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.

Следует отметить, что в рассматриваемом понятии указаны два критерия невменяемости: медицинский и юридический.

Медицинский критерий невменяемости указывает на различные формы болезненных расстройств психической деятельности. В КоАП указаны четыре такие формы: а) хроническое психическое расстройство, т.е. когда динамика болезненного процесса имеет длительный характер и тенденцию к прогрессированию, например шизофрения, эпилепсия, маниакально-депрессивный психоз и т.д.; б) временное психическое расстройство - кратковременное расстройство психики человека, протекающее скоротечно и заканчивающееся выздоровлением, например алкогольный психоз (белая горячка), реактивные симптоматические состояния, такие как патологический аффект, т.е. расстройство психики, вызванное тяжелым душевным потрясением; в) слабоумие - дефект психики, проявляющийся в слабости интеллекта, который может быть врожденным (олигофрения) или приобретенным в результате изменений мозга при различных заболеваниях (деменция); г) иное болезненное состояние психики - различные заболевания, которые сопровождаются временным расстройством психики, но не относятся собственно к психическим расстройствам.

Юридический критерий невменяемости состоит в отсутствии у лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) - интеллектуальный момент, и руководить ими - волевой момент.

Орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, должен установить состояние невменяемости на момент совершения правонарушения. Для установления этого состояния назначается психиатрическая экспертиза.

КоАП предусматривается возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения.

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.

ТЕМА № 10

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

1. Понятие и признаки административного правонарушения.
2. Состав и виды административного правонарушения.
3. Отграничение административного правонарушения от преступления и иных правонарушений.

1. Понятие и признаки административного правонарушения

Под **административным правонарушением** (проступком) согласно ст. 2.1 КоАП РФ понимается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

От преступления административное правонарушение отличается меньшей степенью общественной опасности. При этом административная ответственность наступает, если правонарушение по своему характеру не влечет за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Сформулированное понятие отражает специфические признаки (черты) административного правонарушения - его **антиобщественный характер, противоправность, виновность и наказуемость деяния**.

Первым признаком, присущим административному правонарушению является его **общественная опасность**.

Общественная опасность - объективный (материальный) признак правонарушения, раскрывающий его социальную сущность, проявляется в том, что общественно опасное деяние причиняет вред или создает угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, и характеризуется объективными признаками, такими как последствия, неоднократность, способ, место совершения административного правонарушения.

Юридическим выражением признака общественной опасности административного правонарушения является его **административная противоправность**. Административным правонарушением может быть признано только такое поведение (действие или бездействие), которое запрещено нормами административного права. Причем эти запреты и предписания устанавливаются нормативно-правовыми актами как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Неотъемлемым признаком административного правонарушения является административная **наказуемость**. Общественно опасное деяние, запрещенное федеральным законом или законом субъекта РФ признается административным проступком лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Обязательным признаком административного правонарушения является **виновность** совершенного деяния.

Вина выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям. Для признания действия или бездействия правонарушением надо установить, что оно являлось проявлением воли и разума, т.е. результатом психической деятельности здравомыслящего лица. Не может оцениваться административное правонарушение как общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние, совершенное против воли человека, т.е. лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать им отчет: например, не может рассматриваться как административное правонарушение дорожно-транспортное происшествие, случившееся в результате того, что водитель автомобиля внезапно потерял сознание и не мог управлять автомобилем.

Следует заметить, что принцип виновной ответственности в равной мере действует в отношении как физических, так и юридических лиц.

2. Состав и виды административных правонарушений

Состав правонарушения - это закрепленная в нормах права система признаков, характеризующих совершенное деяние как конкретный вид правонарушения.

Административным правом разработана следующая группировка обязательных признаков состава административного правонарушения:

- объект правонарушения;
- объективная сторона правонарушения;

- субъект правонарушения;
- субъективная сторона правонарушения.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает правонарушитель. Деяние может быть признано административным проступком лишь в том случае, если оно причиняет ущерб или содержит угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям.

В юридической науке принято выделение общего, родового и непосредственного объекта.

В качестве **общего объекта** административного правонарушения рассматривается вся совокупность общественных отношений, указанных в ст. 1.2. КоАП РФ. К ним относятся: «права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественная нравственность, окружающая среда, установленный порядок осуществления государственной власти, общественный порядок и общественная безопасность, собственности, законные экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства».

Родовым объектом признается группа однородных, близких по содержанию или сфере (отрасли) возникновения и существования общественных отношений. Такая относительно самостоятельная группа отношений является частью общего объекта административного правонарушения.

Выделение родовых объектов необходимо законодателю для систематизации составов административных правонарушений, которые группируются по признаку родового объекта.

Каждый отдельный административный проступок причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовый объект, а отдельному конкретному общественному отношению или нескольким отношениям, которые могут быть неоднородными по содержанию. То конкретное общественное отношение, на которое посягает административный проступок именуется **непосредственным объектом** правонарушения.

Формулировки большинства норм не содержат указаний на непосредственный объект правонарушения. Но его выяснение является необходимым во всех случаях квалификации содеянного. Так, нецензурная брань признается мелким хулиганством лишь в случае нарушения этим общественного порядка. Если нецензурная брань, об-

ращенная в адрес конкретного лица, произносится не в общественном месте и не нарушает общественного порядка, то она рассматривается как посягательство на честь и достоинство гражданина, и не может быть квалифицирована как мелкое хулиганство.

Вывод о характере непосредственного объекта административного проступка при отсутствии его описания в норме может быть получен правоприменителем при обращении к наименованию соответствующей главы КоАП РФ, где содержится указание на родовой объект. Это позволяет сделать вывод о том, что непосредственный объект административного правонарушения часто совпадает с родовым: например, в мелком хулиганстве (ст. 20.1. КоАП РФ), в распитии алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потреблении наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20. КоАП РФ) - и непосредственным, и родовым объектом выступает общественный порядок.

При исследовании объекта правонарушения следует обращать внимание на **предмет** правонарушения и уметь отличать их друг от друга. Объект - это только общественные отношения, в то время как предмет - это физические предметы внешнего мира. Так, в качестве предмета правонарушения, предусмотренного ст. 20.20. КоАП РФ, названы алкогольная и спиртосодержащая продукция с объемным содержанием этилового спирта более 12%, а также наркотические средства и психотропные вещества.

Если объекту правонарушения всегда причиняется вред, то предмету правонарушения (предметы материального мира) - не всегда. Так, при мелком хищении чужого имущества (ст. 7.27. КоАП РФ) оно только перемещается от одного собственника к другому. В то же время общественным отношениям по поводу сохранности собственности причиняется существенный вред.

Объективная сторона правонарушения - это совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, **характеризующих внешнее проявление** правонарушения. В связи с этим обязательным признаком объективной стороны состава административного правонарушения является деяние человека, которое выражается в действии или бездействии. Так, нарушитель действует, распивая алкогольную и спиртосодержащую продукцию в общественном месте (ст. 20.20. КоАП РФ), в то же время он бездействует, проживая без регистрации по месту пребывания или месту жительства (ст. 19.15. КоАП РФ).

Деяние может быть как **длящимся, так и продолжаемым**. **Длящееся деяние** представляет собой длительное невыполнение конкретных обязанностей (проживание без регистрации, нарушение правил хранения оружия и патронов к нему и т.п.). Длящееся правонарушение считается законченным с момента его фактического или юридического прекращения.

Фактическое прекращение административного проступка возможно путем исполнения обязанности (например, лицо, проживавшее без регистрации зарегистрировалось в ОВД).

Юридическое прекращение таких правонарушений выражается в привлечении лица к административной ответственности; привлечение возможно в течение двух месяцев со дня обнаружения проступка, а за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства РФ, законодательства РФ об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе - по истечении одного года (ст. 4.5. КоАП РФ). Если после наложения взыскания лицо не изменило своего поведения, то оно совершает новое правонарушение.

Продолжаемое деяние состоит из тождественных деяний, направленных на достижение единой цели и составляющих один проступок. Примером таких деяний могут быть обман потребителей (ст. 14.7. КоАП РФ), нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15. КоАП РФ) и т.п. Продолжаемое правонарушение может считаться законченным в момент его обнаружения и пресечения уполномоченным лицом.

Факультативными признаками объективной стороны состава административного проступка являются:

- последствия совершенного деяния;
- причинная связь между деянием и его последствиями;
- место, время, способ и средства совершения деяния.

Совершение любого административного правонарушения влечет за собой отрицательные для общества, государства, граждан последствия. Однако далеко не все из них являются материализованными, подлежат измерению и оценке. Поэтому в конструкциях большинства административно-правовых норм, описывающих составы административных проступков, не содержатся указания на такие последствия. По-

добные составы называются **формальными**. Так, нецензурная брань в общественном месте и другие действия, оцениваемые законодателем как мелкое хулиганство (ст. 20.1. КоАП РФ), оскорбляют честь и достоинство человека, отрицательно влияют на настроения граждан, находящихся в общественных местах. Однако эти предполагаемые последствия не включены законодателем в конструкцию состава, что освобождает правоприменителя от необходимости установления и доказывания подобных последствий.

Помимо так называемых формальных составов административному праву известны и **материальные** составы, конструкция которых включает указания как на характер деяния, так и на его последствия. Так, ст. 12.24. КоАП РФ наряду с описанием деяния (нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств) указывает и последствия - легкий вред здоровью. Эти последствия требуют установления, доказывания и оценки.

Объективная сторона материальных составов административных правонарушений помимо деяния и его последствий содержит такой признак как **причинная связь** между деянием и наступившими последствиями. О наличии причинной связи можно говорить лишь в том случае, когда деяние закономерно порождает последствия и предшествует им являясь их причиной.

К числу факультативных признаков объективной стороны правонарушения относятся **место** и **время** совершения указанных в законе действий. Названные признаки содержатся во многих нормах, описывающих составы административных проступков, которые посягают на общественный порядок. Так, распитие алкогольной и спирто-содержащей продукции признается правонарушением, если оно происходит в общественном месте.

Некоторые нормы, содержащиеся в решениях органов местного самоуправления, признают административными проступками: например, громкое пение, включение на повышенную громкость звуково-производящей аппаратуры в определенное (с 23 до 6 часов) время. Следовательно, совершение этих же действий в иное время не образуют объективной стороны административного правонарушения.

Факультативным признаком объективной стороны административного правонарушения является и способ совершения противоправного деяния, под которым понимается совокупность приемов и методов его выполнения. В большинстве случаев способ совершения право-

нарушения не имеет юридического значения. Так, умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта) квалифицируется как административный проступок, предусмотренный ст. 19.16. КоАП РФ независимо от того, каким способом испорчен документ (вырваны ли листы, произведены ли посторонние записи, оторвана фотография и др.).

Однако в некоторых случаях законодатель при конструировании состава указывает на способы совершения противоправных действий. Например, мелкое хищение чужого имущества признается административным правонарушением, предусмотренным ст. 7.27. КоАП РФ лишь в тех случаях, если оно совершено одним из указанных в этой норме способом (путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты). Если же мелкое хищение совершается путем грабежа, разбоя, вымогательства, то оно выходит за рамки состава административного правонарушения и квалифицируется по соответствующим статьям уголовного законодательства.

В число конструктивных признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений входят **средства их совершения** - орудия или предметы, используемые для воздействия на объект посягательства. В качестве средств совершения административного правонарушения законодатель наиболее часто называет оружие и патроны (ст. 20.8.-20.14 КоАП РФ), транспортные средства (ст. 12.1-12.28. КоАП РФ).

Понятие **субъекта** административного проступка включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которую должно **иметь лицо** (юридическое или физическое), чтобы совершенное им деяние было признано административным правонарушением.

Юридическое лицо - по гражданскому законодательству РФ организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и 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.

Все юридические лица подлежат обязательной государственной регистрации, осуществляемой соответствующим органом исполнительной власти посредством внесения в государственный реестр сведений о создании (реорганизации и ликвидации) юридических лиц, а также иных сведений о юридических лицах в соответствии с Феде-

ральным законом от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Причем 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.

Для **физического** лица все признаки субъекта административного правонарушения можно разделить на **общие и специальные**.

Общие признаки являются обязательными для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относятся **возраст и вменяемость лица**.

В соответствии со ст. 2.3. КоАП РФ административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего **возраста**. Следовательно, обязательным признаком субъекта административного проступка является достижение лицом, совершившим деяние, возраста 16-ти лет.

Вменяемость лица - второй обязательный признак субъекта административного проступка. Вменяемость - это способность лица осознавать фактический характер и противоправность своих действий и руководить ими. Вменяемость лица, совершившего противоправное деяние, является необходимой предпосылкой вины. Только вменяемое лицо способно сознавать характер своих деяний, предвидел, их вредные последствия и относиться к ним сознательно (желать, допускать или рассчитывать на их предотвращение). Ст. 2.8. КоАП РФ определяет, что физическое лицо, которое во время совершения противоправного деяния находилось в состоянии невменяемости, не подлежит административной ответственности.

Невменяемость как юридическое понятие характеризуется медицинским и юридическим критериями. Медицинский критерий предполагает наличие у лица хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния. Юридический критерий невменяемости отражает степень влияния психического заболевания (иного болезненного состояния) на способность осознавать фактический характер и противоправность своих действий либо руководить ими. Таким обра-

зом, для признания лица неменяемым необходима совокупность как медицинского, так и юридического критерия.

Специальные признаки субъекта административного правонарушения присущи лишь некоторым составам. Указания на эти признаки содержатся в нормах Особенной части КоАП РФ. Так, административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних детей (ст. 5.35. КоАП РФ) несут родители или иные законные представители несовершеннолетних. За нарушение режима пребывания в России (ст. 18.8. КоАП РФ) привлекаются иностранные граждане и т.п.

В административном законодательстве предусматривается особый порядок административной ответственности отдельных субъектов. Так, ст. 2.5. КоАП РФ предусматривает административную ответственность военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

Военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

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 РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; 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.

Субъективная сторона правонарушения характеризует внутреннюю, психическое отношение правонарушителя к противоправному деянию и его последствиям.

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.

Обязательным признаком субъективной стороны административного проступка является **вина** - психическое отношение физического лица к своим деяниям и их последствиям, которое может проявляться в формах умысла или неосторожности.

Ст. 2.2. КоАП РФ раскрывает содержание форм вины. Например, административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий (прямой умысел) или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (косвенный умысел).

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 (противоправная самонадеянность), либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (противоправная небрежность).

Лицо, совершившее умышленное правонарушение, осознает только общественную опасность (вредность) своего деяния, а не его юридическое значение, т.е. наличие или отсутствие правовых запретов на совершение этого деяния. Осознание общественной опасности представляется вполне реальным, т.к. в своей основной массе правовые запреты (предписания) совпадают с моральными нормами, которые хорошо известны гражданам.

Формула **неосторожности** законодательно закреплена в ст. 2.2. КоАП РФ. Интеллектуальные критерии при совершении неосторожного административного правонарушения, как и при умысле, могут заключаться в осознании общественно опасного характера совершаемого деяния и в предвидении возможного наступления вредных последствий такого деяния. Однако в отличие от умысла волевой признак рассматриваемой формы вины характеризуется не желанием (или допущением) вредных последствий, а, напротив, надеждой на их предотвращение. Такая надежда основывается на реальных обстоятельствах, но является самонадеянной. Рассмотренная форма неосторожности в теории права именуется противоположной **самонадеянностью**.

Так, водитель автомашины ехал с неисправной тормозной системой. Рассчитывая на свое профессиональное мастерство и учитывая хорошие дорожные условия, он предполагал, что сумеет предотвратить ДТП. Однако его расчет оказался легкомысленным, и при резком торможении впереди идущей автомашины произошло столкновение. Водитель был привлечен к административной ответственности по ст. 12.24. КоАП РФ.

Другой формой неосторожности является **противоправная небрежность**. В этом случае психическое отношение к содеянному заключается в том, что лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя могло и должно было их предвидеть. Лицо должно и могло было предвидеть возможность наступления вредных последствий, исходя из жизненного опыта или профессионального положения. Возможность предвидения таких последствий основывается также на оценке реальной обстановки, в которой действовало лицо.

Так, к административной ответственности по ч. 2 ст. 20.8. КоАП РФ (нарушение правил хранения оружия и патронов к нему) был привлечен охотник, сын которого, воспользовавшись свободным доступом к ружью, взял его. Виновный не предвидел такого развития событий и не желал их наступления, хотя, не закрывая на замок место хранения оружия и боеприпасов, должен и мог был это предвидеть. Такое категоричное утверждение основано на целом ряде обязанностей владельца охотничьего ружья, которые вытекают из Закона «Об оружии».

Административному праву известны составы со смешанной формой вины. Причем многим административным проступкам свойственны обе формы вины - умысел и неосторожность. Так, нарушение

правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью (ст. 12.24. КоАП РФ), позволяет судить о том, что водитель умышленно нарушает указанные правила, в то время как к наступившим последствиям его отношение может быть выражено только неосторожной формой вины.

Факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения является цель, т.е. существующее в сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которые он желает получить, совершая правонарушение. Этот признак включен в конструкцию незначительного числа составов правонарушений. Так, нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав в целях извлечения дохода признается административным правонарушением, предусмотренным ч. 1 ст. 7.12. КоАП РФ.

Самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, и использование нефти или газа (ст. 7.19. КоАП РФ) могут быть признаны правонарушением при наличии корыстной цели. Такой же подход к оценке цели предусматривается в мелком хищении (ст. 7.27. КоАП РФ). Как административное правонарушение рассматривается демонстрация фашистской атрибутики или символики в целях их пропаганды (ст. 20.3. КоАП РФ).

В то же время в некоторых составах административных проступков, наоборот, следует доказывать отсутствие цели как признака субъективной стороны противоправного деяния. Например, незаконное хранение наркотических средств без цели сбыта в небольших размерах (ст. 6.6. КоАП РСФСР).

К факультативным признакам субъективной стороны административного правонарушения относится и **мотив**.

Мотив проступка - это осознанное побуждение лица, которое, в свою очередь, вызывает решимость совершить правонарушение и руководит человеком при его осуществлении. Мотив правонарушения, как правило, составляют отрицательные потребности человека (корысть, месть и т.д.). Так, заведомо ложный вызов специализированных групп (ст. 9.13. КоАП РФ) рассматривается законодателем как административное правонарушение. Такую же оценку субъективной стороны административного проступка можно дать заведомо ложному показанию свидетеля, пояснению специалиста, заключению эксперта или заведомо неправильному переводу (ст. 17.9. КоАП РФ).

Точно такой же подход - к неповиновению законному распоряжению или требованию работника полиции нарушителям общественного порядка (ст. 19.3. КоАП РФ). Несмотря на законные требования сотрудника полиции нарушитель не прекращает противоправного поведения. При этом особая предвзятость к сотруднику полиции служит побудительным мотивом невыполнения его требований.

Подводя итог рассматриваемому вопросу, следует подчеркнуть, что каждый вид административного правонарушения имеет свои специфические признаки, характеризующие противоправное деяние, его последствия и личность правонарушителя. Совокупность этих обязательных для доказывания признаков получила название состава административного правонарушения. Описание признаков состава того или иного административного правонарушения содержится в диспозициях статей Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях. Изучение и детальный анализ указанных признаков позволит избежать ошибок при квалификации противоправных деяний.

3. Отграничение административного правонарушения от преступления и иных правонарушений

Административное правонарушение и преступление являются общественно опасными деяниями. Чтобы их разграничить, нужен надежный критерий, в качестве которого выступает **степень общественной опасности** этих правонарушений.

Общественная опасность - это не абстрактная категория, а совокупность конкретных показателей, признаков, закрепленных в нормах права и характеризующих отдельные элементы состава правонарушения и состав в целом.

Установление юридического состава является наиболее сложной и важной профессиональной задачей любого правоприменителя - суда (судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, полномочного органа исполнительной власти, должностных лиц. Именно этот момент правоприменения обеспечивает законность привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности, именно здесь оказывается возможным отграничить административное правонарушение от преступлений, особенно смежных или пограничных.

При этом учитывается правовое установление о том, что за нарушение общеобязательных правил, виновные несут административную ответственность, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Отграничение административного правонарушения от преступления обычно проводится по объективной стороне состава.

Если обратиться к анализу ст. 2.1. КоАП РФ, то нетрудно заметить, что в отличие от содержания ст. 14 УК РФ в ней нет указания на общественную опасность административного правонарушения. Это можно было бы считать главной отличительной чертой административного правонарушения. Вместе с тем в теории административного права высказывается иная точка зрения, согласно которой административное правонарушение отличается от преступления меньшей степенью общественной опасности.

В приведенном выше примере это - легкий вред здоровью потерпевшего (ст. 12.24. КоАП РФ), гибель потерпевшего, тяжкий или средней тяжести вред его здоровью (ст. 263 УК РФ).

Более высокая степень общественной опасности преступления определяется также объектом посягательства, характером деяния, способом его совершения, как уже было сказано, наступившими последствиями (размером ущерба), мотивом, целью, формой вины, юридическими признаками лица, совершившего правонарушение и др.

Для определения степени общественной опасности правонарушения и отграничения административных правонарушений от преступлений применяется такой показатель, как наличие или отсутствие тяжких последствий. При этом отсутствие тяжких последствий при административном правонарушении конкретизируется возможностью причинения только легкого вреда здоровью потерпевшего, т.е. причинения вреда здоровью, вызвавшее его кратковременное расстройство. Иногда достаточно возможности наступления тяжких последствий, а не их реального наличия. Так, нарушение правил учета, хранения, перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ, даже если оно лишь могло повлечь тяжкие последствия, уже рассматривается как преступление.

Нередко критерием степени общественной опасности является размер имущественного ущерба, причиненного правонарушением. Например, хищение чужого имущества на сумму, превышающую одну

тысячу рублей, считается преступлением, а на равную или меньшую сумму административным правонарушением (примечание к ст. 7.27 КоАП).

Разграничение административных правонарушений и иных правонарушений является одной из первоочередных задач юриста, применяющего нормы законодательства. Сложность ее решения обусловлена наличием ряда общих признаков, присущих всем типам правонарушений. Все они являются опасными (вредными) для общества, государства и граждан. Любое из них нарушает требования (предписания, запреты) тех или иных правовых норм.

По основному, материальному признаку - степени общественной опасности - все правонарушения подразделяются на *преступления и проступки* (административные, дисциплинарные и гражданско-правовые). Если отличительные признаки административных правонарушений и преступлений раскрыты выше, то на различиях административного проступка от дисциплинарного и гражданско-правового следует остановиться.

Дисциплинарные проступки от административных по степени общественной опасности практически не отличаются. Различие между ними обнаруживаются при анализе характера общественных отношений, которым они причиняют вред.

Во-первых, дисциплинарные проступки посягают на внутренний трудовой распорядок и трудовую дисциплину, установленные в конкретных организациях. Указанные отношения объектами административных правонарушений по общему правилу не являются. Более того, административные проступки - деяния, предусмотренные административно-правовыми нормами, в которых содержится описание их важнейших юридических признаков. Дисциплинарные проступки определены нормами трудового права, и описания конкретных признаков эти нормы не содержат.

Во-вторых, если административные правонарушения заключаются в нарушении общеобязательных правил, норм, регулирующих поведение физических или юридических лиц независимо от принадлежности к той или иной организации, то дисциплинарные проступки - это неисполнение лицом обязанностей, которые на него возложены как на работника определенной организации.

В-третьих, в отличие от административных правонарушений дисциплинарные проступки влекут применение дисциплинарных взы-

сканий, которые отличаются от административных характером содержащихся в них правоограничений, правовыми последствиями применения, порядком их нормативного регулирования и кругом субъектов, имеющих право их применять.

Гражданско-правовые деликты по ряду признаков отличаются от административных правонарушений. Круг общественных отношений, на которые они посягают значительно уже (это имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения).

Во-первых, гражданско-правовой деликт - это нарушение субъективных прав физического или юридического лица, а административный проступок, как правило, представляет собой нарушение объективного права.

Во-вторых, гражданско-правовой деликт - деяние, нарушающее предписания, содержащиеся в нормах гражданского права, в то время как административным проступком признается административно-правовое деяние. В-третьих, гражданско-правовым нарушением в некоторых случаях признается невиновное деяние, в то время как вина является неотъемлемым свойством административного проступка.

В-четвертых, совершение гражданско-правового нарушения влечет ответственность, предусмотренную нормами гражданского права. Эта ответственность носит обычно имущественный характер. Административный проступок - деяние, за которое предусмотрена административная ответственность, состоящая как из имущественных ограничений (штраф, конфискация, возмездное изъятие), так и из неимущественных (предупреждение, административный арест, административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, лишение специальных прав, предоставленных физическому лицу, дисквалификация).

Одновременно с этим следует заметить, что административный проступок, причинивший имущественный ущерб гражданину или организации, одновременно является и гражданско-правовым деликтом. В ст. 4.7. КоАП РФ определено, что судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Споры о возмещении имущественного ущерба, морального вреда по делу об административном правонарушении, рассматриваемом су-

дом или иными уполномоченными органами либо должностным лицом разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

Итогом рассматриваемому вопросу лекции может послужить следующий вывод. Руководствуясь основными теоретическими положениями науки административного права о понятиях и признаках административного проступка, мы установили, какое деяние (действие или бездействие) следует считать административным правонарушением. Именно общественно опасное, противоправное, наказуемое и виновное деяние физических или юридических лиц является основанием для административной ответственности последних, отправной точкой возбуждения дела об административном правонарушении.

ТЕМА № 11

МАТЕРИАЛЬНАЯ И ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

1. Понятие и виды дисциплинарно-правового принуждения.
2. Дисциплинарная ответственность по административному праву.
3. Дисциплинарное производство по административному праву.
4. Материальная ответственность по административному праву.

1. Понятие, признаки и виды дисциплинарно-правового принуждения

Дисциплинарно-правовое принуждение - один из видов правового, и ему присущи все общие признаки этого метода осуществления исполнительной власти. В то же время оно обладает рядом особенностей, совокупность которых определяет его качественное своеобразие как самостоятельной разновидности принудительной деятельности.

1. Меры дисциплинарно-правового принуждения применяются чаще всего в связи с дисциплинарными проступками, но могут быть использованы и для борьбы с другими нарушениями и даже аморальными деяниями.

2. Дисциплинарно-правовое принуждение, будучи внесудебным, - разновидность исполнительно-распорядительной деятельности. Когда речь идет об органах исполнительной власти, это очевидно. Но и прокурор, объявляющий выговор подчиненному работнику, осуществляет не прокурорский надзор.

3. Дисциплинарно-правовое принуждение осуществляют все работодатели, а значит, и органы негосударственных (муниципальных и частных) организаций в отношении работающих в них граждан. Таким правом, в частности, наделены коллегии адвокатов, профсоюзные комитеты, руководители коммерческих организаций. Они делают это на основе норм трудового права, в соответствии с теми полномочиями, которые закон предоставил работодателям. Можно утверждать, что государство делегировало администрациям муниципальных и частных организаций право применять к работникам этих организаций меры дисциплинарного принуждения.

4. Дисциплинарно-правовое принуждение может осуществляться только в отношении членов устойчивых коллективов, субъектов постоянных организационных связей (рабочих, служащих, военнослужащих, студентов, осужденных и т. д.).

5. Названный выше признак обуславливает содержание дисциплинарного воздействия, для которого характерно широкое использование морально-правовых мер воздействия (например, выговоров).

6. Дисциплинарно-правовое принуждение осуществляется субъектами дисциплинарной власти. Обычно ее имеют субъекты линейной власти, руководители коллективов. Исключения из этого правила установлены нормами, предоставившими дисциплинарную власть в отношении военнослужащих начальнику и коменданту гарнизона, а также некоторыми другими актами, действующими на транспорте.

7. Дисциплинарное принуждение регламентировано несколькими отраслями права: трудовым, административным, уголовно-исполнительным.

8. Меры дисциплинарного воздействия применяются только к конкретным лицам. Дисциплинарное принуждение не только персонафицировано, но и индивидуализировано.

Таким образом, дисциплинарно-правовое принуждение - это применение на основе юридических норм в процессе исполнительно-распорядительной деятельности субъектами дисциплинарной (линейной) власти принудительных мер к подчиненным в связи с совершением дисциплинарных (а в установленных специальными нормами случаях и иных) правонарушений.

Дисциплинарно-правовое принуждение делится на виды в зависимости от того, какой отраслью права оно регулируется.

Дисциплинарное принуждение в отношении определенной категории субъектов регламентируется той отраслью права, которая целиком или в основном регулирует отношения администрации коллектива с ее членами. Так, применительно к рабочим и служащим действует трудовое право, применительно к осужденным - уголовно-исполнительное.

Административное право закрепляет применение мер дисциплинарного воздействия в отношении **трех групп субъектов** - членов административных коллективов:

- милитаризованных служащих (военнослужащих, военизированных служащих, аттестованных работников полиции, сотрудников ФСИН);

- обучающихся (учащихся, студентов, аспирантов);
- лиц, свобода которых временно ограничена на основе норм административного права (помещенных в специальные приемники системы МВД).

Нормативной основой дисциплинарного принуждения в отношении военнослужащих и аттестованных работников органов внутренних дел являются Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ, Положение о службе в органах внутренних дел и др. Применение дисциплинарных санкций к студентам и аспирантам регламентировано в самом общем виде п.9ст.16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

По способу воздействия, непосредственной цели применения среди мер дисциплинарного принуждения можно различать:

- взыскания,
- восстановительные и
- иные меры.

Когда используются **первые**, наступает дисциплинарная ответственность; применение **восстановительной меры** - взыскания ущерба - есть не что иное, как материальная ответственность.

К иным следует отнести все меры дисциплинарного воздействия, которые законодатель не включил в число дисциплинарных взысканий и которые не связаны с возмещением ущерба. Например, отстранение от работы, применение оружия командиром в случае открытого неповиновения в боевой обстановке, помещение виновных, находящихся в нетрезвом состоянии, на гауптвахту или в камеру временно задержанных сроком на одни сутки, перенос, сокращение отпуска военнослужащего, задержка представления к очередному званию. К другим мерам дисциплинарного воздействия относится также широко практикующийся в вузах недопуск студента к сдаче экзамена.

2. Дисциплинарная ответственность по административному праву

Административное право выполняет различные функции в установлении и реализации дисциплинарной ответственности. Оно определяет круг субъектов и полномочия органов управления (должностных лиц) в осуществлении дисциплинарной власти. Применительно к

установлению дисциплинарной ответственности ряда категорий государственных служащих и приравненных к ним в дисциплинарном отношении лиц функции административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры и порядок их применения.

В отношении большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется комплексом норм трудового и административного права.

Дисциплинарная ответственность некоторых категорий лиц полностью опосредуется административным правом, например, военнослужащих и др. Это объясняется необходимостью наряду с общими началами учитывать особые требования дисциплины в отношении определенных категорий лиц и установления специфики их дисциплинарной ответственности.

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:

- применяется, как правило, за дисциплинарные проступки, но может наступить и за совершение иных правонарушений (например, на основании ст. 2.5 КоАП РФ);
- состоит в применении карательных санкций - дисциплинарных взысканий;
- право на ее применение принадлежит субъектам линейной власти; она, как правило, реализуется в рамках линейной власти, в отношении линейно подчиненных руководителю членов коллектива;
- 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 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.

Нередко основанием дисциплинарной ответственности признается нарушение служебной дисциплины, объем и содержание которой определяется различным способом.

В понятие дисциплинарного проступка военнослужащего включается, в частности, нарушение норм морали и военной чести.

Основные виды дисциплинарных взысканий, которые могут применяться за нарушение трудовой дисциплины, закреплены в ст. 192 Трудового кодекса, содержащей оговорку, что федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий работников также и другие дисциплинарные взыскания.

Их виды устанавливаются нормативными актами. Цель их использования - общая и частная превенция правонарушений - достигается как их содержанием, так и процедурой их применения. Дисциплинарные взыскания ухудшают правовое положение наказанного, на определенное время создают для него состояние наказанности.

Поскольку дисциплинарные взыскания осуществляются в рамках устойчивых коллективов, среди них много морально-правовых санкций (замечание, выговор), санкций, изменяющих, прекращающих связи лица с коллективом (понижение в должности, увольнение, исключение). И действуют они, как правило, лишь пока гражданин находится в коллективе (служит).

Набор дисциплинарных санкций различен для разных категорий субъектов постоянных организационных связей. Так, для студентов, аспирантов, слушателей подготовительных отделений вузов - это замечание, выговор, строгий выговор, исключение. А для лиц рядового и младшего начальствующего состава МВД - это замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном

служебном соответствии, понижение в должности, увольнение из органов внутренних дел. Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ закрепил перечень взысканий, которые могут налагаться на солдат и матросов: выговор, строгий выговор, лишение нагрудного знака отличника. Солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту, кроме того, могут быть досрочно уволены в запас. А к лицам, проходящим службу по призыву, могут применяться и такие взыскания, как назначение до пяти нарядов вне очереди, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег.

Общей особенностью наложения дисциплинарных взысканий на военнослужащих и служащих правоохранительных органов является то, что они могут быть наложены начальниками (командирами) разных уровней. А разные командиры обладают не одинаковым объемом дисциплинарной власти.

Дисциплинарные взыскания налагаются уполномоченными органами (должностными лицами) на подчиненных им в той или иной форме нарушителей. Объем их дисциплинарной власти регламентируется административным правом.

Известны также случаи, когда проступок признается дисциплинарным, хотя лицо, его совершившее, не связано с тем или иным коллективом трудовыми, служебными отношениями. К ним относятся учащиеся учебных заведений, лица, проживающие в общежитиях. Администрация соответствующих учреждений вправе налагать дисциплинарные взыскания на лиц, виновных в нарушении установленных для них правил.

Дисциплинарная ответственность указанных субъектов всецело регламентируется административным правом.

3. Дисциплинарное производство по административному праву

Дисциплинарное производство - это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов линейной власти по применению дисциплинарных взысканий. Можно сказать и так: дисциплинарное производство - это урегулированная правом деятельность уполномоченных субъектов, направленная на привлечение виновных к дисциплинарной ответственности.

Нормы о дисциплинарном производстве - это процессуальный механизм, использование которого позволяет применять материально-правовые нормы о дисциплинарной ответственности. Это - составная часть административно-юрисдикционного, а значит, и юридического процесса. Поэтому общие положения о процессуальной форме, стадиях процессуальной деятельности и иные действуют и здесь, но имеют большую специфику.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности милитаризованных служащих, обучающихся урегулирован административно-процессуальными нормами. В Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил РФ дисциплинарному производству посвящено около 30 статей. Среди действующих правовых актов вряд ли можно найти еще один, который бы столь детально регулировал процедуру наложения и исполнения дисциплинарных взысканий.

В дисциплинарном производстве можно различить четыре **стадии**:

- служебное разбирательство (расследование);
- рассмотрение дисциплинарного дела;
- пересмотр дела;
- исполнение наложенного взыскания.

На **первой** стадии выявляется, был ли совершен дисциплинарный проступок, виновно ли лицо, совершившее такие действия. На **второй** стадии на основе собранной информации руководитель издает приказ о наложении взыскания на виновного. Последний может приказ обжаловать, в случае подачи жалобы дело пересматривается. А наложенные и неотмененные взыскания должны быть исполнены.

Служебное разбирательство проводится либо самим командиром (начальником, руководителем), либо лицом, им уполномоченным. Это делается при наличии повода - поступлении информации о неправомерных действиях члена коллектива, обнаружении проступка самим руководителем. В ходе разбирательства устанавливается, было ли совершено правонарушение, при каких обстоятельствах, с какой целью проступок был совершен, каковы его последствия, степень вины его участников.

Действующее законодательство почти ничего не говорит о том, какие действия вправе совершать те, кто расследует факт совершения дисциплинарного проступка, должны ли при этом составляться какие-либо документы. Очевидно, что в ходе разбирательства могут производиться опросы, ревизии, проверки документов, замеры и т. д.

Во всех случаях у члена коллектива должны быть взяты объяснения. Отказ дать объяснения производства не прекращает. Но право дать объяснение, быть выслушанным - важный элемент права на защиту от необоснованного привлечения к ответственности.

Если служебное разбирательство проводилось не субъектом дисциплинарной власти, то, как правило, его результаты оформляются справкой, рапортом, устным докладом руководителю. Ему же могут поступить материалы дела об административном правонарушении.

Рассмотрев материалы дела, субъект дисциплинарной власти вправе:

- а) вообще не реагировать на деяние, признав это нецелесообразным или признав лицо невиновным;
- б) ограничиться напоминанием о необходимости выполнять обязанности, предупреждением, строгим указанием и иными средствами воздействия, которые не являются взысканиями;
- в) направить материал на рассмотрение общественных организаций (суда чести, студенческого совета и т. д.);
- г) наложить на виновного дисциплинарное взыскание;
- д) если руководитель, командир считает предоставленную ему дисциплинарную власть недостаточной, он может направить материалы вышестоящему руководителю для решения вопроса об ответственности (например, декан - ректору);
- е) при наличии в действиях виновного признаков преступления направить материал в орган, который вправе возбудить уголовное дело.

Правовыми актами установлены сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Военнослужащие, лица рядового, начальствующего состава МВД по общему правилу могут привлекаться к ответственности до истечения 10 суток с того дня, когда командир (начальнику) стало известно о совершенном проступке, а студенты, аспиранты - не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка (не считая времени болезни или нахождения виновного в отпуске, на каникулах), но не позднее шести месяцев со дня его совершения.

Если давностный срок истек, а дисциплинарное взыскание не наложено, дисциплинарное производство, на каком бы этапе оно ни находилось, должно быть прекращено.

По общему правилу дисциплинарное взыскание налагается путем издания письменного приказа. А на военнослужащих, сотрудников милиции самые легкие взыскания (замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд на работу) могут налагаться устно.

Поскольку законодательство не устанавливает требований к форме приказов о наложении взысканий, на практике используются такие варианты:

- а) издается специальный приказ о наложении взыскания на одного человека;
- б) одним специальным приказом привлекаются к ответственности несколько человек;
- в) в приказе, подводящем итоги деятельности, проверки, содержится много пунктов, а один или несколько из них содержат решения о наложении взысканий;
- г) взыскание налагается решением коллегии (коллегиального органа).

Приказ должен быть доведен до сведения виновного под расписку. В войсковых формированиях практикуется объявление приказов перед строем, на совещаниях.

Приказ о наложении взыскания - одна из разновидностей административных актов. Он вступает в силу немедленно.

Третья стадия. 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.

Рассмотрев жалобу, вышестоящий начальник, суд может признать ее необоснованной и оставить приказ в силе. Если жалоба будет признана обоснованной, приказ отменяется полностью или частично. Довольно широкое применение получила такая практика: вышестоящий начальник поручает руководителю, издавшему приказ, пересмотреть свое решение.

Порядок исполнения приказа во многом зависит от избранных дисциплинарных взысканий. Многие из них имеют только морально-правовое содержание (выговор и т. д.) и их исполнение состоит в доведении их до сведения, оглашении. Если начальник избрал взыскание организационного характера - понижение в должности, увольнение (исключение) и т. п., - его нужно выполнить реально.

В отношении военнослужащих, сотрудников полиции взыскания должны быть исполнены не позднее месячного срока со дня издания приказа. По истечении месячного срока давности дисциплинарное взыскание не может быть приведено в исполнение, но оно подлежит учету. Взыскания, налагаемые на военнослужащих и служащих правоохранительных органов, заносятся в их служебные карточки.

Четвертая стадия. После издания приказа о привлечении к дисциплинарной ответственности для виновного возникает особое правовое состояние - состояние наказанности. Во-первых, в течение срока действия взыскания меры поощрения, как правило, не применяются. Во-вторых, в это время может быть применено такое поощрение, как досрочное снятие ранее наложенного взыскания. В-третьих, совершение нового проступка в течение срока действия взыскания считается повторным (систематическим!) нарушением дисциплины и влечет применение более суровых санкций. В-четвертых, наличие дисциплинарного взыскания не позволяет положительно решить вопрос о представлении к очередному званию.

Как и члены трудовых коллективов, члены административных коллективов (военнослужащие, студенты и др.) считаются не привлекавшийся к дисциплинарной ответственности по истечении годичного срока давности. Иными словами, если в течение года член коллектива не совершил нового дисциплинарного проступка, дисциплинарное взыскание автоматически теряет юридическую силу и состояние наказанности прекращается.

По общему правилу годичный срок давности исчисляется со дня наложения взыскания, т.е. с даты издания приказа. Устные взыскания, налагаемые на сотрудников органов внутренних дел, считаются снятыми по истечении одного месяца. Совершение нового проступка прерывает течение неоконченного срока давности погашения взыскания. Со дня издания нового приказа начинается срок погашения обоих взысканий.

4. Материальная ответственность по административному праву

Административная и дисциплинарная ответственность состоит в применении взысканий, т. е. карательных санкций, в целях общей и частной превенции правонарушений. Материальная ответственность - это применение восстановительных санкций для того, чтобы возме-

стий причиненный имущественный ущерб. Поэтому она наступает, если государству действительно причинен ущерб:

- прямой, реальный;
- при исполнении служебных обязанностей;
- противоправным деянием;
- виновно;
- если между противоправным деянием и наступившим ущербом имеется причинная связь.

Административным правом регламентируется только материальная ответственность военнослужащих. Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих».

Материальная ответственность реализуется в рамках коллектива, соответствующие полномочия - часть дисциплинарной власти линейного руководителя, ущерб взыскивается с члена устойчивого коллектива.

От дисциплинарной этот вид ответственности отличает то, что размер применяемых санкций зависит в основном не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий вреда; что виновный может добровольно возместить причиненный вред полностью или частично; что санкция не может быть заменена мерами общественного воздействия. Сам же вред носит имущественный характер.

Карательные и правосстановительные санкции дополняют друг друга, могут применяться одновременно к одному лицу. Возмещение ущерба военнослужащими и призванными на сборы военнообязанными производится независимо от привлечения их к административной или дисциплинарной ответственности за действие (бездействие), которым причинен ущерб государству. Причинение ущерба имуществу воинской части не при исполнении обязанностей военной службы влечет их ответственность в соответствии с гражданским законодательством РФ. Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

Размер материального ущерба, взыскиваемого в административном порядке, не может превышать одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет. Ответствен-

ность выражается в ежемесячном денежном удержании для возмещения ущерба в размере 20% месячного денежного довольствия на основании приказа командира (начальника). Взыскание не может быть обращено на иное имущество военнослужащих, в том числе на уже полученные денежные средства.

Приказ командира (начальника) может быть издан при соблюдении следующих условий.

При обнаружении ущерба для установления его причин, размеров и виновных лиц командир (начальник) воинской части обязан назначить административное расследование, которое должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. Такое расследование может не проводиться только в том случае, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Приказ командира (начальника) воинской части должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования либо решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания или следствия, объявлен военнослужащему под расписку и обращен к исполнению по истечении семи дней после объявления его военнослужащему.

Взыскание ущерба с военнослужащих является разновидностью дисциплинарного принуждения. Административным правом регулируются не только основания, но и порядок привлечения названных выше лиц к материальной ответственности. Он отличается от порядка взыскания ущерба с рабочих и служащих, закрепленного трудовым правом. На основании Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» имущественный ущерб может быть взыскан с любых военнослужащих, в том числе призванных на сборы военнообязанных.

Установление и реализация мер материальной ответственности не составляют специальной функции административного права.

Прежде всего не только с помощью норм трудового права (хотя им принадлежит приоритет в данной области), но и административного права определяются полномочия работодателя, связанные с возмещением материального ущерба в административном порядке. По распоряжению работодателя производится взыскание с виновного работника суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного заработка. Распоряжение может быть сделано не позднее одного ме-

сяца со дня окончательного установления работодателем размера причиненного работником ущерба.

По истечении месячного срока или при несогласии работника добровольно возместить причиненный работодателю ущерб, если его сумма превышает средний месячный заработок работника, взыскание осуществляется в судебном порядке.

Законодательством предусматриваются также случаи, когда материальная ответственность устанавливается именно в контексте административного права.

Имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел и некоторых иных категорий служащих может предусматриваться контрактами о службе.

При увольнении из органов внутренних дел по основаниям, установленным в нормативных правовых актах (например, за грубое нарушение дисциплины, за совершение проступков, несовместимых со служебным статусом, и др.), с сотрудника подлежит взысканию в бесспорном порядке стоимость выданной ему форменной одежды с учетом степени ее износа.

ТЕМА № 12

СУЩНОСТЬ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

1. Понятие и особенности административного процесса.
2. Принципы и структура административного процесса.
3. Предмет, метод и система административно-процессуального права.

1. Понятие и особенности административного процесса

В теории права понятие «юридический процесс» означает порядок построения деятельности государственных органов, осуществляющих применение права. Близким ему по значению является термин «процедура», т.е. официально установленный порядок при осуществлении юридически значимых действий и разрешении дел. Важнейшие особенности юридического процесса заключаются в том, что он урегулирован процессуальными нормами и направлен на реализацию норм материального права.

Юридический процесс имеет следующие особенности. Во-первых, это властная деятельность государственных органов и должностных лиц; во-вторых, это деятельность, осуществление которой урегулировано процессуальными нормами; в-третьих, это деятельность, направленная на принятие юридических решений общего (нормативные правовые акты) или индивидуального (акты применения права) характера.

Таким образом, в теории права юридический процесс понимается как урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности компетентных государственных органов, состоящий в подготовке, принятии и документальном закреплении юридических решений общего или индивидуального характера.

Государственное управление проводится посредством деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, которая осуществляется в соответствующей процессуальной форме и имеет своим назначением реализацию норм административного права. При этом необходимо отметить, что, осуществляя государственно-управ-

ленческую деятельность, органы исполнительной власти и их должностные лица совершают административно-процессуальные действия как правоприменительного, так и правоохранительного характера.

В науке административного права сформировалось и более широкое понимание административного процесса как государственной исполнительно-распорядительной деятельности по решению любых индивидуальных, а не только юрисдикционных дел.

В административном праве сложилось **два подхода** к пониманию сущности административного процесса.

Во-первых, административный процесс рассматривается широко, т.е. как совокупность всех действий, совершаемых органами исполнительной власти для реализации своей компетенции. Следовательно, в данном случае речь идет о различного рода административных процедурах и соответствующих им административно-процедурных правилах. Это процедуры осуществления различных видов позитивной управленческой деятельности (процедуры нормотворческой деятельности, процедуры реализации прав и обязанностей граждан и организаций в сфере управления, процедуры контрольной деятельности), а также процедуры, связанные с организацией работы аппарата органов исполнительной власти.

Анализ административного законодательства Российской Федерации позволяет выделить следующие административные процедуры. Так, существуют определенные процедуры подготовки и издания актов управления, а также организации делопроизводства. Законодательством предусмотрены и процедуры разрешительной системы, когда органы исполнительной власти в соответствии с законодательством дают разрешения (лицензии) на занятия определенными видами деятельности, разрешения на приобретение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, ядовитых и радиоактивных материалов.

Определенные процедуры осуществляются и при производстве регистрации. Государственной регистрации подлежат граждане, общественные объединения, средства массовой информации, транспортные средства. Основное назначение регистрации - проверка соответствия учредительных документов или прав требованиям законодательства Российской Федерации.

В рамках административных процедур реализуются многие права граждан, например, процедура получения паспорта, процедура поступления в учебное заведение и др.

Таким образом, данную **административно-процессуальную деятельность** можно охарактеризовать как организационно-процедурную, осуществляемую органами исполнительной власти в ходе реализации своих функций.

Во-вторых, административный процесс понимается в узком смысле как деятельность органов исполнительной власти по реализации санкций норм административного права при осуществлении правоохранительной деятельности. В данном случае административный процесс понимается как юрисдикционная деятельность. Посредством этой деятельности органы исполнительной власти разрешают административно-правовые споры, привлекают в пределах своей компетенции лиц к административной и дисциплинарной ответственности, а также применяют другие меры административного принуждения.

С учетом изложенного можно отметить, что понятие административного процесса включает в себя следующие виды административно-процессуальной деятельности:

- административно-процедурную и
- административно-юрисдикционную.

2. Принципы и структура административного процесса

Структура административного процесса - его внутреннее строение, состоящее из системы административных производств.

В зависимости от содержания административный процесс можно разделить на **три части**:

1) процесс административного правотворчества. Производство административного правотворчества - совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность исполнительных органов и должностных лиц по разработке и принятию нормативно-правовых актов;

2) оперативно-распорядительный (правонадлительный) процесс.

Административно-распорядительное производство - совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность исполнительных органов и должностных лиц по разрешению позитивных управленческих дел.

В структуре оперативно-распорядительного процесса выделяют:

- поощрительное производство;

- распорядительное производство;
- лицензионно-разрешительное производство;
- производство по комплектованию личного состава и др.;

3) административно-юрисдикционный процесс.

В административно-юрисдикционном процессе объединены производства:

- по жалобам и заявлениям граждан;
- по делам об административных правонарушениях;
- по применению мер административного пресечения;
- дисциплинарное производство.

Стадии административного процесса, как совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий, различаются между собой:

- непосредственными задачами и целями;
- особым кругом участников и спецификой их правового статуса;
- юридическими фактами;
- сроками совершения;
- процессуальным оформлением;

Общими для административного процесса, а, следовательно, и для любого входящего в него производства, являются следующие **стадии**:

а) **анализ ситуации**, в ходе которого собирается, изучается информация о фактическом положении дел, о реальных фактах (в разных производствах называется по-разному: административное расследование, проверка жалобы, обсуждение правового акта и др.);

б) **принятие решения**, в котором устанавливается воля субъекта власти (решение, как правило, носит обязательный характер: обязывает, запрещает, уполномочивает; прекращает);

в) **исполнение решения**.

В зависимости от специфики определенных категорий дел, решаемых исполнительной властью, ряд производств административного процесса состоит из присущих только им стадий (например, производство по делам об административных правонарушениях проходит наряду с общими, и такие стадии, как возбуждение дела, обжалование и опротестование решения).

Административное производство должно осуществляться с соблюдением вытекающих из законодательства принципов.

Принципы административного процесса - это такая исходная установка, посредством которой определяются особенности, специфика, назначение административно-процессуальной деятельности, которая должна найти закрепление в нормах права, ибо только в этом случае принцип приобретает правовой характер. Рассмотрим наиболее общие из них:

1. Принцип **законности** - это универсальный, важнейший принцип, требования которого должны выполняться от начала до завершения производства. Данный принцип состоит не только в строгом и надлежащем исполнении законов, но и в надлежащем применении этих актов. Последнее обстоятельство имеет первостепенное значение для административного процесса, в ходе которого как раз и происходит применение норм материального права.

2. Принцип **гласности** рассмотрения дел. Его смысл состоит в том, что дела 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, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц.

3. Принцип **равенства сторон**. Данный принцип осуществляется во всех видах юридического процесса. Он вытекает из более общего принципа согласно которому все граждане равны перед законом. На каждого гражданина, на каждое должностное лицо, независимо от его служебного положения, нормы закона распространяются в равной степени. Содержание данного принципа находит своё отражение в закреплении определённого правового статуса сторон, установлении их административно-процессуальных прав и обязанностей как участников определённого вида правовых отношений. Данный принцип исходит из необходимости оказания соответствующей правовой помощи стороне, которая в ней нуждается, и в то же время предполагает обязанность соответствующего органа следить за тем, чтобы стороны должным образом использовали принадлежащие им права и исполняли возложенные на них обязанности.

4. Принцип **полноты и объективности исследования** обстоятельств. Данный принцип означает такое ведение разбирательства по делу, которое должно дать результат, полностью соответствующий объективному положению. Закон обязывает орган, рассматривающий административное дело, использовать все имеющиеся возможности

для привлечения доказательств, относящихся к данному делу, учесть и правильно их оценить, полностью исключить односторонний, а также предвзятый подход к оценке доказательств и, следовательно, к принятию решения. Должностные лица, разрешающие те или иные дела, должны внимательно разбираться в их существе. В случае истребовать необходимые документы, направлять работников на места для проверки и принимать другие меры для объективного разрешения вопроса.

5. Принцип **быстроты процесса**. Данный принцип есть выражение оперативности государственной управленческой деятельности. С другой стороны, этот принцип выступает в качестве определённой юридической гарантии реализации субъективных прав и законных интересов участников процесса. Поэтому действующее законодательство устанавливает точные сроки, в течении которых должно быть осуществлено производство по тому или иному административному делу.

6. Принцип **осуществления процесса на национальном языке**. Производство ведётся на русском языке – государственном языке РФ. Наряду с государственным языком РФ производство может вестись на государственном языке республик, на территории которой находится субъект административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать дело. Лицам участвующим в производстве, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы на родном языке, либо на другом, свободно избранном указанными лицами языке общения, а так же пользоваться услугами переводчика.

7. Принцип **презумпции невиновности** означает, что лицо, в отношении которого ведётся производство, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением субъекта административной юрисдикции, рассматривавшим дело.

3. Предмет, метод и система административно-процессуального права

Конституционно-правовые нормы, используя термин «административно-процессуальное законодательство» (ст. 72 Конституции РФ), создают прочную правовую основу как для формирования системы административного процессуального законодательства (в Российской Федерации и ее субъектах), так и для развития современного административного процессуального права.

Административно-процессуальное право рассматривается как совокупность административно-процессуальных институтов, под институтов, правовых образований и норм, внутренне связанных между собой логикой административно-процессуального регулирования соответствующих общественных отношений. Система и структура административно-процессуального права опосредованы системой и структурой современного административного процесса, т.е. отдельные административные производства, получившие процессуальное правовое регулирование и сформировавшиеся до самостоятельного и завершенного правового института, составляют систему административно-процессуального права.

Административное процессуальное право представляет собой систему административно-процессуальных норм, регулирующих порядок (процедуры) осуществления управленческих отношений, возникающих в процессе:

- построения и функционирования исполнительных органов государственной власти;
- осуществления нормативно установленной компетенции органов государственного и муниципального управления;
- реализации полномочий должностными лицами при осуществлении ими государственных функций и предоставлении государственных услуг;
- обеспечения установленного правового режима при осуществлении охранительной функции государства, применении мер административного принуждения;
- рассмотрения в порядке административного судопроизводства дел о защите субъективных публичных прав человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и организаций, а также административно-правовых споров между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и государством (государственными органами и органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими), с другой стороны.

Предметом административного процессуального права являются административно-процессуальные отношения, возникающие при осуществлении уполномоченными субъектами права (исполнительными органами государственной и муниципальной власти, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) компетенции и полномочий властного характера, а также в процессе обеспе-

чения прав и свобод человека и гражданина и установления гарантий судебной правовой защиты от неправомерных действий (бездействия) и решений органов публичной власти и их должностных лиц. Как можно предположить, в условиях отсутствия единого правового источника административного процесса предмет административного процессуального права, его содержание и структура напрямую зависят от содержания и структуры административного процесса. Таким образом, в структурном плане в предмет административного процессуального права можно включить виды управленческих отношений, возникающие в процессе осуществления управленческой деятельности.

В административном процессуальном праве используется, главным образом, **императивный** метод правового регулирования. Императивность проявляется в необходимости строгого соблюдения субъектами административного процессуального права установленных для них процессуальных обязанностей, ограничений, соответствующих правовым режимов. **Диспозитивный** метод правового регулирования используется в случаях, когда субъекты административного процессуального права обладают равными правовыми (в том числе процессуальными) возможностями, действуют независимо друг от друга, не находятся в соподчиненном административном правоотношении, имеют право выбора действия по своему усмотрению, могут воспользоваться своими правами или отказаться от предоставленных возможностей активного действия, используют государственные гарантии защиты собственных прав, свобод и законных интересов.

В зависимости от особенностей предмета правового регулирования можно говорить о применении следующих методов правового регулирования процессуальных отношений в сфере публичного управления:

- **предписание** как способ обеспечения правового регулирования порядка публичного управления, как метод деятельности исполнительных органов государственного управления и муниципального управления, реализации полномочий должностными лицами, исполнения управленческих функций государственными и муниципальными служащими. Так называемый позитивный управленческий процесс, обеспечивающий нормальное функционирование исполнительной власти, основан на использовании данного метода;

- **запрет** как способ правового регулирования, распространенный в системе административного правового регулирования не только при

применении административного принуждения к физическим или юридическим лицам, но и при установлении особого правового режима запретов и правоограничений для государственных и муниципальных служащих, а также для граждан, иных индивидуальных либо коллективных субъектов административного права;

• **дозволение** как метод правового регулирования, проявляющийся в установлении правовой возможности соответствующего поведения и прав лица, а также процедуры обеспечения и защиты (в административном или судебном порядке) прав, свобод, законных интересов субъектов административного права.

Система административного процессуального права представляет собой совокупность разнообразных по назначению и содержанию административных производств, которые можно классифицировать по соответствующим критериям. Важно отметить, что в нее включаются как административные производства, содержащиеся в федеральных законах (например, производство по делам об административных правонарушениях), так и производства, имеющие обычный уровень административного правового регулирования (например, производство по исполнению государственной функции по осуществлению земельного или строительного надзора, производство по применению дисциплинарных взысканий регламентируются законодательством о государственной гражданской службе).

Подводя итог, можно констатировать, что в структуру административно-процессуального права входят следующие административные производства:

- административно-нормотворческая процессуальная деятельность (производство по изданию административных правовых актов);
- производство по обращениям граждан;
- лицензионно-разрешительное производство;
- регистрационное производство;
- учредительное (организационное) производство;
- поощрительное производство;
- административно-договорное производство;
- исполнительное производство;
- дисциплинарное производство;
- производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности (например, мер административного пресечения или предупреждения);

- производство по делам об административных правонарушениях;
- административное судопроизводство (рассмотрение судьями административно-правовых споров - дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений);
- производство по оспариванию нормативных и ненормативных правовых актов (административное судопроизводство);
- производство по разрешению споров о компетенции между исполнительными органами государственной власти.

Так как в структуру административного процесса, а, следовательно, и в структуру административного процессуального права входят множество административных производств, связанных с выполнением различных государственных функций и осуществлением исполнительными органами государственной власти и должностными лицами нормативно установленных полномочий, то, очевидно, процесс структурирования административного процессуального права можно продолжить в зависимости от конкретных процедур осуществления государственного управления.

ТЕМА № 13

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

1. Административные процедуры как самостоятельный вид административного процесса.
2. Лицензионно-разрешительное производство.
3. Регистрационное производство.

1. Административные процедуры как самостоятельный вид административного процесса

Административные процедуры применяются в разных сферах государственной и общественной жизни - экономической, социальной, политической, экологической и международной.

Характерными чертами административно-процедурного производства являются следующие.

1. Предметом процедурного производства являются индивидуальные административные дела бесспорного характера. В рамках процедурного производства правовая оценка поведения того или иного лица не является обязательной. Она может иметь место в качестве одного из условий удовлетворения тех или иных ходатайств (например, при регистрации, выдаче лицензии и т.п.), причем чаще всего предмет правовой оценки служат соответствующие документы (учредительные и т.п.). Но процедуры могут ее и не требовать (например, при подготовке управленческого решения).

2. Процедурное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Его результат - удовлетворение законных запросов физических или юридических лиц, а также обеспечение эффективной работы управленческого аппарата.

3. Наконец, в рамках процедурного производства возможно совершение правоохранительных действий, но их характер иной: сам факт выдачи разрешения или проведения регистрации свидетельствует о том, что разрешенная или зарегистрированная деятельность соответствует требованиям законности. лицензированию соответствующих видов деятельности, запрещается.

2. Лицензионно-разрешительное производство

В Российской Федерации отдельные виды деятельности осуществляются предприятиями, организациями и учреждениями независимо от организационно-правовой формы, а также физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на основании лицензии - специального разрешения выданного государственным органом, уполномоченным на ведение лицензирования. Основы лицензирования установлены Федеральным законом от 4 мая 2011г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

Согласно закону лицензия специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа;

Под лицензированием понимаются - деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования;

Сохранено лицензирование порядка 50 видов деятельности. Среди них медицинская, фармацевтическая деятельность, работы по реставрации памятников истории и культуры, торговля оружием, тушение пожаров, пассажироперевозки и др.

Введен унифицированный порядок выдачи лицензий. Вместе с тем в отдельных сферах (например, в страховании, алкогольной про-

мышленности, образовании и др.) могут быть установлены особенности лицензирования.

Разграничиваются полномочия федеральных и региональных органов власти в этой сфере. Введены бессрочные лицензии.

Совершенствуется порядок лицензионного контроля. Лицензиатов проверяют по истечении 1 года с момента получения лицензии, поскольку именно в первый год велики риски нанесения ущерба при осуществлении лицензируемого вида деятельности. В дальнейшем проверки должны проходить в обычном режиме - раз в 3 года.

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет по установленной форме в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии, которое подписывается руководителем постоянно действующего исполнительного органа юридического лица или иным имеющим право действовать от имени этого юридического лица лицом либо индивидуальным предпринимателем.

В срок, не превышающий сорока пяти рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в указанных заявлении и документах сведений, в том числе проверку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, в порядке, установленном законом, и принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении.

В случае принятия решения об отказе в предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает в течение трех рабочих дней со дня принятия этого решения соискателю лицензии или направляет ему заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении уведомление об отказе в предоставлении лицензии с мотивированным обоснованием причин отказа и со ссылкой на конкретные положения нормативных правовых актов и иных документов, являющихся основанием такого отказа, или, если причиной отказа является установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям, реквизиты акта проверки соискателя лицензии.

Основанием для отказа в выдаче лицензии является: наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации; отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, и условиям безопасности.

В лицензии указывается: наименование органа, выдавшего лицензию; юридический адрес предприятия-заявителя и паспортные данные физического лица; вид лицензируемой деятельности; срок действия лицензии; условия осуществления деятельности.

Срок действия лицензии неограничен. Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается.

Руководители и должностные лица органов лицензирования несут ответственность за нарушение или ненадлежащее исполнение установленного порядка лицензирования. Они же контролируют соблюдение условий, установленных в лицензии.

Лицензирование в настоящее время является одной из самых распространенных форм разрешительной системы. Но последняя имеет и другие формы своего выражения.

Так, **разрешительная** система широко используется органами Министерства внутренних дел РФ.

Регулирование в этой области осуществляется на основе законов РФ «О полиции», «Об оружии», «О Войсках национальной гвардии Российской Федерации» и др. Министерство внутренних дел РФ в числе своих основных функций имеет следующую: организация деятельности органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) специальных разрешений (лицензий) на занятие видами деятельности, производствами, работами (оказание услуг), подлежащих лицензированию в системе МВД, а также по контролю за осуществлением этих видов деятельности, производств, работ (услуг).

Разрешительная система в сфере охраны общественной безопасности представляет собой совокупность правил, регламентирующих и регулирующих порядок производства, приобретения, хранения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., а также порядок открытия и функционирования оружейно-ремонтных, пиротехнических производств, стрелковых тиров. На основе разрешительной системы ведутся производство, продажа и приобретение оружия. Лицензии на производство оружия выдаются органами лицензирования, определяемыми Правительством РФ. Разрешение на его продажу или приобретение выдаются органами внутренних дел.

Разрешения правоохранительных органов также необходимы для производства взрывных работ, въезда в пограничную зону, а также в закрытые административно-территориальные образования. Правоохра-

нительные органы осуществляют лицензирование частной детективной и охранный деятельности.

Разрешительная система распространяется также на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пикетирования.

Исполнительные органы субъектов РФ, а также системы местного самоуправления дают разрешения на основе заявлений уполномоченных трудовых коллективов предприятий и учреждений, общественных объединений и отдельных групп граждан. Заявление должно быть подано не ранее 15 и позднее чем за 10 дней до проведения соответствующего мероприятия. В нем указываются: цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время начала и окончания, предполагаемое количество участников и т.п. Решение сообщается заявителям не позднее чем за пять дней до времени проведения мероприятия. Решение может быть положительным, но с предложением другого места и иного времени проведения мероприятия. Решение может быть и отрицательным, если цель проведения мероприятия противоречит закону либо угрожает общественному порядку и безопасности. Отказ может быть обжалован в судебном порядке.

Несанкционированные мероприятия подлежат прекращению. Участникам мероприятий запрещается иметь оружие или специально подготовленные предметы, использование которых может принести вред здоровью и жизни граждан либо причинить материальный вред.

3. Регистрационное производство

Регистрация - акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемых, как правило, органами Министерства юстиции РФ и МВД России. В частности, органы юстиции осуществляют государственную регистрацию нормативных актов органов исполнительной власти, регистрацию уставов общественных и религиозных объединений. Что касается нормативных актов, то имеются в виду те из них, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан и носят межведомственный характер.

Органы Минюста России осуществляют также государственную регистрацию юридических лиц и прав на недвижимость.

Для государственной регистрации общественных объединений в органы юстиции подаются: заявление, устав, выписка из протокола учредительного съезда; сведения об учредителях и т.п. Документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конферен-

ции). Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В таком случае оно не приобретает прав юридического лица.

Органы юстиции, рассматривающие заявление общественного объединения о регистрации, принимают решение: зарегистрировать объединение и выдать учредителям свидетельство о регистрации либо отказать в регистрации и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке. Основанием для отказа в регистрации является противоречие устава Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, а также законодательству об общественных объединениях, непредставление всех необходимых документов или представление недостоверной информации и т.п.

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. устанавливает, что государственная регистрация является юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения или прекращения прав на недвижимое имущество. Она является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке.

Данный вид государственной регистрации отнесен к компетенции учреждений юстиции - регистрационным палатам. Закон регулирует порядок регистрации (прием документов, их экспертиза и т.п.). Она проводится не позднее чем в месячный срок со дня подачи заявления и документов, необходимых для регистрации. Определены основания для государственной регистрации, требования к предъявляемым документам, основания для приостановления или отказа в регистрации.

В настоящее время действует регистрационный учет граждан. Правительство РФ утвердило 17 июля 1995 г. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В связи с узаконением свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства была отменена прописка и выписка граждан и заменена регистрационным учетом, который осуществляется по месту жительства в органах внутренних дел или в местной администрации. Если гражданин изменил место жительства, он обязан в течение семи дней с момента прибытия на новое место жительства обратиться в органы регистрационного учета с заявлением и соответствующими документами для оформления регистрации. Регистрация временного пребывания граждан (гостиница, санаторий и т.п.) осуществляется в том же порядке, но в течение трех дней.

ТЕМА № 14

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ

1. Понятие и назначение административной юрисдикции.
2. Производства по рассмотрению жалоб в сфере исполнительной власти.
3. Производства по рассмотрению жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

1. Понятие и назначение административной юрисдикции

Юрисдикция - (от латинского *jurisdictio* суд, судопроизводство) - круг полномочий судебного или административного органа по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций.

Административная юрисдикция - деятельность органов государственного управления и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих административных санкций.

Административно-юрисдикционный процесс представляет собой такую принудительную деятельность, которая реализуется нормами административного права. В нем можно выделить такие основные составляющие части:

1. Производство по делам об административных правонарушениях;
2. Производство по применению мер дисциплинарной ответственности на основе норм административного права;
3. Производство по делам о жалобах и заявлениях граждан на неправомерные действия или бездействие должностных лиц органов государственного управления;

Все это определяет особенности рассматриваемого вида административного производства, и позволяет выделить его как самостоятельную структурную часть административно-юрисдикционного процесса.

Юрисдикция возникает там, где необходимо решить спор о праве, о нарушении правовых предписаний. Административная юрисдикция, равно как и все правоприменение, представляет собой управленче-

скую деятельность, содержанием которой является сбор, исследование, оценка информации и принятие управленческого решения.

Административная юрисдикция – это споры о праве административном, или же административно-правовые споры.

В основе разрешения административно-правовых споров, в процессе разрешения которых обязательна правовая оценка поведения сторон, лежат индивидуальные административные дела. Рассмотрение таких спорных конкретных дел составляет содержание юрисдикционного процесса. Оно предполагает установление определенного порядка, требует каких либо правил, которыми следует руководствоваться при рассмотрении такой категории дел. Это означает, что необходим особый порядок правового регулирования административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера. Таким образом, административная юрисдикция, как процессуальная категория, служит, в конечном счете, целям правоохраны, практически во всех отраслях и сферах государственного управления.

При этом административно-юрисдикционная деятельность не является исключительной прерогативой органов исполнительной власти и их должностных лиц. Решения значительной категории дел подведомственно судьям. И Российское законодательство идет по пути расширения их компетенции.

Характеристика административной юрисдикции как правоприменительной деятельности позволяет раскрыть ее внутренний механизм. Однако само применение права охватывает различные формы деятельности и не исчерпывается юрисдикцией.

Признаки административной юрисдикции:

- наличие в конкретном деле правового спора или признаков правонарушения, требующего властного вмешательства компетентного органа для разрешения конфликтной ситуации и восстановления правопорядка в соответствии с предписанием закона. Юрисдикция возникает лишь тогда, когда необходимо решить спор о праве, о нарушении правовых предписаний;
- составительная процедура разрешения дел, которая обусловлена необходимостью установления и доказывания его фактических обстоятельств, что предполагает активность не только органа (должностного лица), рассматривающего дело, но и заинтересованных участников процесса по данному делу;
- издание юрисдикционного акта по соответствующему делу.

Совокупность перечисленных признаков, позволяет таким образом рассматривать юрисдикционную деятельность:

- как часть административного процесса, присущего строго определенным видам административного производства;
- как определенный вид административно-правоохранительной деятельности, качественно отличный от надзорно-контрольной деятельности органов управления, деятельности по обеспечению исполнения норм права (правообеспечения), а также деятельности по непосредственному исполнению (реализации) государственного при-
нуждения;
- как специфическую разновидность правоприменения, носящую строго административно-процессуальный характер в сфере государственного управления.

Принципы административной юрисдикции:

1. Принцип **законности**. Базируется на требованиях Конституции РФ. Означает неукоснительное исполнение требований закона всеми участниками административно-процессуальной деятельности. Он обуславливает защиту общих интересов и прав граждан.

2. Принцип **гласности**. Все дела рассматриваются гласно, в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. Исключением могут быть лишь случаи, когда известно, что лицо своевременно было уведомлено о месте и времени рассмотрения дела, от лица поступило заявление о рассмотрении дела в его отсутствие.

3. Принцип **презумпции невиновности**. Лицо, привлекаемое к административной ответственности считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке. Данный принцип предполагает, что бремя доказывания лежит на обвинителе. Привлекаемый к ответственности не обязан доказывать свою невиновность, хотя, и имеет на это право. Из этого принципа вытекает и такое положение, как - любое сомнение толкуется в пользу лица, привлекаемого к ответственности. Оно относится к тем случаям, когда сомнения не были устранены в ходе разрешения дела. Указанное обстоятельство является одним из оснований вынесения оправдательного постановления.

4. Принцип **оперативности и экономичности**. Проявляется, прежде всего, в сжатости сроков, определяющих прохождение дела, что позволяет сократить срок между совершением проступка и его юридической оценкой. Минимальности затрат на производство.

5. Принцип **права на защиту**. Этот принцип реализуется путем предоставления гражданину правовых возможностей для доказывания своей невиновности либо приведения обстоятельств смягчающих ответственность.

Он имеет право знакомиться со всеми материалами дела, заявлять ходатайства и т.п., пользоваться при рассмотрении дела помощью адвоката. Пользоваться юридической помощью могут и потерпевшие.

6. Принцип **равенства граждан перед законом**. Этот принцип закрепляет положение о том, что все граждане равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.

7. Принцип **ответственности должностных лиц за принятое решение**. Сущность этого принципа заключается в том, что каждое должностное лицо подлежит ответственности за незаконное решение или неправомерные действия (бездействия) по отношению к гражданам или юридическим лицам.

Эти принципы тесно связаны между собой, они осуществляются в неразрывном единстве, образуя гармоничную систему производства.

2. Производства по рассмотрению жалоб в сфере исполнительной власти

Этот вид производства состоит главным образом в том, что и жалобы, и заявления суть формы обращений граждан к органам исполнительной власти, местного самоуправления, другим структурам. Этим сходство, однако, исчерпывается, поскольку цели, преследуемые жалобой, существенно отличны от целей, достигаемых посредством заявлений, а также предложений. Поскольку каждой из названных форм обращений присущи свои особые свойства, поэтому различным должен быть и порядок рассмотрения указанных обращений.

Обращает на себя внимание тот факт, что если предложения и заявления граждан направляются органу исполнительной власти, местного самоуправления, должностному лицу и т.д. в пределах сферы государственного управления, т.е. непосредственно исполнителю, то жалобы граждан разрешаются как в административном, так и в судебном порядке. При этом имеются в виду «административно-правовые жа-

лобы», отличающиеся от жалоб на решения или приговоры судебных органов.

Жалоба - это обращение гражданина или группы граждан, адресованное соответствующему органу исполнительной власти, местного самоуправления, должностному лицу и т.д. в сфере государственного управления либо соответствующему судебному органу, содержащее информацию о действительном или предполагаемом нарушении права гражданина (группы граждан), установленного действующим законодательством. Отсюда следует, что главная и единственная цель жалобы - восстановление нарушенного права.

Законодательство, регулирующее производство по рассмотрению жалоб, включает в себя **два вида** актов. К **первому виду** относятся акты федерального уровня, регулирующие порядок рассмотрения только жалоб, не касаясь двух других форм обращений - предложений и заявлений граждан.

Имеются в виду: Федеральный закон от 02 мая 2006г. №59ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 08 марта 2015г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства» и др.

Ко **второму виду** относятся несколько ведомственных нормативных актов, принятых в последние годы и регулирующих порядок рассмотрения всех трех форм обращений - предложений, заявлений и жалоб граждан, в частности: приказ Федерального агентства правительственной связи и информации (ФАПСИ) от 27 марта 2000 г., которым утверждена «Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб и организации приема граждан в федеральных органах правительственной связи и информации», приказ ФСБ от 4 декабря 2000 г., которым утверждена «Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах ФСБ».

Принципиальными положениями института обжалования действий и решений органов исполнительной власти является, что:

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

2) К действиям (решениям) названных органов, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллективные и единоличные дей-

ствия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решения), в результате которых:

- нарушены права и свободы;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность;
- гражданин незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

3) Гражданин вправе также обжаловать бездействие указанных органов, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой последствия, отмеченные в предыдущем пункте.

4) Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, должностному лицу, государственному служащему

Современное российское законодательство, регулирующее производство по административно-правовым жалобам и спорам, содержит ряд основополагающих правил, на базе которых строится рассмотрение подобного рода дел:

а) граждане Российской Федерации вправе обжаловать действие (решение) практически любого органа исполнительной власти Российской Федерации, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления, учреждения, организации независимо от форм собственности, не говоря уже о должностных лицах, государственных и муниципальных служащих и др. При этом могут быть обжалованы как коллегиальные, так и единоличные действия (решения);

б) не ограничен и круг лиц, обладающих правом на обжалование;

в) гражданин (или группа граждан) свободен в выборе пути обжалования - органу исполнительной власти или непосредственно в суд, без каких бы то ни было предварительных условий;

г) по сравнению с предыдущими законодательными актами действующий закон предусматривает четыре основания, при наличии хотя бы одного из которых гражданин вправе обратиться с жалобой:

- нарушение права или свободы гражданина;
- создание препятствий для реализации гражданами их прав и свобод;

- возложение на гражданина не предусмотренной законом обязанности;
- необоснованное привлечение гражданина к административной или дисциплинарной ответственности (обжалование гражданами судебных решений и приговоров осуществляется по правилам, предусмотренным иными федеральными законами);

д) для обращения, например, в суд с жалобой на действия органов исполнительной власти и других субъектов 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 исполнительной власти, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ;

Жалоба должна быть рассмотрена судом в десятидневный срок с участием гражданина, подавшего жалобу, и руководителя государственного органа, общественной организации или должностного лица, действия которых обжалуются, либо их представителей.

Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для государственного органа, общественной организации, должностного лица, которых оно касается. С момента вступления в законную силу решения суда о признании индивидуального или нормативного акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими. 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.

е) на государственные органы, иные организации, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказывать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод;

ж) в случае установления обоснованности жалобы гражданина суд определяет ответственность государственного органа, органа

местного самоуправления, учреждения, предприятия или объединения, должностного лица, государственного или муниципального служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина.

В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру ответственности, предусмотренную Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» другими федеральными законами, вплоть до увольнения. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий, предусмотренных законом.

По общему правилу, рассмотрение жалоб граждан и принятие решений по этим обращениям является служебной обязанностью руководителей органов исполнительной власти либо их заместителей. В отдельных случаях для этих целей создаются специальные подразделения в аппарате федеральных органов исполнительной власти.

3. Производства по рассмотрению жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей

Подозреваемые, обвиняемые и осужденные имеют право на обжалование действий или бездействия должностных лиц учреждений и органов УИС, а также их решений в ходе предоставления государственной услуги в вышестоящие органы управления и организации, указанные в п. 4 **Административного регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей**

Подозреваемые, обвиняемые и осужденные могут обжаловать действия или бездействие должностных лиц:

- учреждений УИС - в территориальные органы УИС;
- территориальных органов - во ФСИН России и Минюст России.

Подозреваемые, обвиняемые и осужденные имеют право на письменное досудебное обжалование действий (бездействия) должностного лица учреждения и органа УИС, а также принятого им решения, зафиксированного в полученных ответах. Жалоба оформляется с учетом требований, предусмотренных Административным регламентом, и подает-

ся в письменной форме, либо при личном приеме. Жалобы (претензии) на несогласие с полученными ответами, подписанные руководителями учреждений УИС, направляются руководителю территориального органа УИС. Если подозреваемый, обвиняемый или осужденный не удовлетворен ответом, подписанным руководителем территориального органа УИС, он адресует свою жалобу руководителям ФСИН России или Минюста России. Результатом рассмотрения жалобы (претензии) может быть полное, частичное удовлетворение заявленных претензий либо отказ в их удовлетворении с обоснованием причин. Жалоба (претензия) рассматривается в порядке и в сроки установленные Административным регламентом.

Жалобы (претензии) не рассматриваются по существу в случаях обжалования отказов при предоставлении государственной услуги по основаниям, предусмотренными Административным регламентом:

- письменное обращение без указания адреса или фамилии подозреваемого, обвиняемого или осужденного, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, не рассматривается, ответ на обращение не дается. Если в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит рассмотрению и направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией. Такие обращения направляются незамедлительно;

- обращение, в котором обжалуется судебное решение, в семидневный срок возвращается подозреваемому, обвиняемому или осужденному, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;

- должностное лицо учреждения или органа УИС при получении обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить направившему обращение о недопустимости злоупотребления правом;

- в случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, оно не подлежит рассмотрению, о чем в семидневный срок сообщается подозреваемому, обвиняемому или осужденному, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению;

- в случае, если в письменном обращении подозреваемого, обвиняемого или осужденного содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель учреждения или органа УИС либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с подозреваемым, обвиняемым или осужденным по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее поступавшие обращения направлялись в учреждения и органы УИС. О данном решении уведомляется подозреваемый, обвиняемый или осужденный, направивший обращение;

- если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, подозреваемому, обвиняемому или осужденному, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений;

- в целях реализации прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных на подачу жалобы в Европейский Суд по правам человека заявитель информируется администрацией учреждения УИС о порядке подачи таких жалоб, ему предоставляется официальный формуляр жалобы, пояснительная записка и почтовые реквизиты Суда.

В случаях, не терпящих отлагательств, которые связаны с угрозой жизни и здоровью подозреваемых, обвиняемых или осужденных, их устные и письменные обращения незамедлительно докладываются руководству и по ним принимаются соответствующие меры.

Общий срок рассмотрения обращений подозреваемых, обвиняемых и осужденных не должен превышать месячного срока со дня регистрации обращения.

Письменное обращение, поступившее в учреждение или орган УИС, в соответствии с его компетенцией, рассматривается в течение 30 суток со дня его регистрации. Поступившее письменное обращение от подозреваемых и обвиняемых рассматривается в течение 10 суток. В случаях, не терпящих отлагательств, которые связаны с угрозой жизни и здоровью подозреваемых, обвиняемых или осужденных, их устные и письменные обращения рассматриваются незамедлительно. В исклю-

чительных случаях срок рассмотрения письменного обращения может быть продлен на основании мотивированного рапорта исполнителя не более чем на 30 дней руководителем учреждения или органа УИС (заместителем руководителя); либо руководителями структурных подразделений, давшими соответствующее поручение (для центрального аппарата ФСИН России), по согласованию с подразделением делопроизводства. О продлении срока рассмотрения обращения письменно уведомляется заявитель.

Обращения, адресованные прокурору, в суд или иные органы государственной власти, осуществляющие контроль за местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также за деятельностью учреждений и органов УИС, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, в Европейский Суд по правам человека цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем подачи обращения или ходатайства рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете.

Переписка осужденных с защитником или иным лицом, оказывающим юридическую помощь на законных основаниях, цензуре не подлежит, за исключением случаев, если администрация учреждений УИС располагает достоверными данными о том, что содержащиеся в переписке сведения направлены на инициирование, планирование или организацию преступления либо вовлечение в его совершение других лиц. В этих случаях контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений осуществляется по мотивированному постановлению руководителя учреждения УИС или его заместителя.

Обращения, адресованные в другие органы государственной власти, общественные объединения, а также защитнику, должны быть направлены по принадлежности администрацией места содержания под стражей не позднее трех дней с момента их подачи.

Ответы на обращения объявляются подозреваемым и обвиняемым под роспись и приобщаются к их личным делам. По просьбе подозреваемых и обвиняемых за счет их средств администрация места содержания под стражей изготавливает копию ответа и выдает ее на руки. Ответы на обращения осужденных не позднее чем в трехдневный срок после поступления выдаются им под роспись. При отказе заявителя хранить ответ у себя он приобщается к его личному делу.

ТЕМА № 15

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

1. Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях.
2. Обстоятельства, исключающие производство по делам об административных правонарушениях.
3. Участники производства по делам об административных правонарушениях
4. Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях.
5. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.
6. Стадии производства по делам об административных правонарушениях.

1. Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях - это один из видов административно-юрисдикционного производства.

Задачами производства 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. Порядок производства по делам об административных правонарушениях определяется КоАП.

Производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассма-

тривать 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.

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.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях.

1. Принцип законности

Процедура осуществления административного принципа должно реализоваться, строго согласуясь с буквой закона. Необходимо доказать виновность лица, привлекаемого к административной ответственности. Административное взыскание может быть наложено только компетентными на то органами (должностными лицами). Существуют возможность обжалования решения по делам об административных правонарушениях и целая система надзорных органов, следящих за соблюдением законности. Необходимо соблюдать как материальные, так и процессуальные нормы законодательства.

2. Принцип оперативности

Необходимо соблюдать краткость материально-правовых и процессуально - правовых сроков в сфере административной ответственности, принцип неотвратимости административной ответственности в сочетании с быстрым реагированием на совершенные правонарушения и своевременным применением к виновным мер административного взыскания.

3. Принцип непосредственности

Он состоит в требовании присутствия лица, совершившего административное правонарушение, на рассмотрении своего дела, его за-

конных представителей, устного производства компетентным органом, объявления вынесенного постановления по окончании процесса.

4. Принцип равенства сторон

Перед законом и органом, рассматривающим дело, все граждане, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства, возраста равны.

5. Принцип публичности

Заключается в том, что производство по делам об административных правонарушениях от имени государства, делегирующего полномочие соответствующим органам. Все дела об административных правонарушениях рассматриваются официально, производство по ним носит публичный характер.

6. Принцип гласности

Дела об административных правонарушениях рассматриваются открыто, могут привлекаться представители общественности, трудовых коллективов.

7. Принцип состязательности

Состязательность проявляется в разделении функций защиты и обвинения. И тот и другой элементы процесса могут характеризовать как сторону привлекаемого к административной ответственности лица, так и сторону потерпевшего. Органы, рассматривающие дело, обязаны учитывать позицию участников процесса и мотивировать в постановлении принимаемое решение по делу с учетом мнения участников процесса.

8. Принцип национального языка

На территории Российской Федерации официальное делопроизводство ведется на русском языке. В республиках в составе РФ на государственных языках этих республик. Гражданин РФ, не владеющий русским языком или государственным языком республики в составе РФ, имеет право выступить при рассмотрении дел об административных правонарушениях на том языке, которым он владеет.

9. Принцип объективности истины

При осуществлении производства по административным правонарушениям доказыванию и оценке подлежат:

- факт совершения правонарушения;
- виновность (или невиновность) лица, привлекаемого к административной ответственности;

- смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства;
- основания для взыскания имущественного ущерба и его размер;
- основания для прекращения производства по делу.

Доказательства по делу оцениваются соответствующим органом (должностным лицом) по внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела в их совокупности.

10. Принцип двустепенности

Потерпевший и лицо, привлекаемое к административной ответственности, обладают правом обжалования постановления по конкретному делу. Данное постановление может быть проверено в органе второй инстанции.

11. Принцип диспозитивности.

Участники административно-юрисдикционного производства по собственному усмотрению могут распоряжаться своими правами: обращаться или не обращаться с жалобами в органы административной юстиции, знакомиться или не знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, пользоваться услугами переводчика, обжаловать постановления по делам об административных правонарушениях.

12. Принцип устности

Участники процесса по делам об административных правонарушениях дают устные объяснения, которые записываются в соответствующие протоколы.

Таким образом, в производстве по делам об административных правонарушениях уполномоченными на то органами административной юрисдикции реализуются общеюрисдикционные принципы, имеющие свою специфику, обусловленную административно-правовой природой возникающих правоотношений, регулируемых посредством применения административно – процессуальных норм. Принципы процесса определяют средства достижения его целей.

2. Обстоятельства, исключающие производство по делам об административных правонарушениях

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при наличии следующих обстоятельств:

- отсутствие события и состава административного правонарушения;

- недостижение лицом на момент совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста;
- невменяемость лица, совершившего противоправное действие либо бездействие;
- действие лица в состоянии крайней необходимости или необходимости обороны;
- издание акта амнистии, если он устраняет применение административного взыскания;
- отмена акта, устанавливающего административную ответственность;
- истечение к моменту рассмотрения дела об административном правонарушении двух месяцев со дня совершения правонарушения (а при длящемся правонарушении - двух месяцев со дня его обнаружения);
- наличие по тому же факту в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, постановления компетентного органа (должностного лица) о наложении административного взыскания либо неотмененного решения товарищеского суда, если материалы были переданы в товарищеский суд органом (должностным лицом), имеющим право налагать административное взыскание по данному делу, либо неотмененного постановления о прекращении дела об административном правонарушении, а также наличие по данному факту уголовного дела; смерть лица, в отношении которого было начато производство по делу.

Если при рассмотрении дела орган (должностное лицо) придет к выводу, что в нарушении содержатся признаки преступления, то он передает материалы прокурору, органу предварительного следствия или дознания.

3. Участники производства по делам об административных правонарушениях

В соответствии с КоАП **участниками** производства по делам об административных правонарушениях являются:

- лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- потерпевший; законные представители физического лица;
- законные представители юридического лица;

- защитник;
- представитель;
- свидетель;
- понятой;
- специалист;
- эксперт;
- переводчик;
- прокурор (глава 25 КоАП).

Так, в соответствии с КоАП **лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении**, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. При этом согласно КоАП дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица 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. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу. Невершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Потерпевшим является физическое 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 в соответствии с КоАП. 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 осуществляют защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевших, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права. Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются соответствующими документами.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Законные представители юридического лица осуществляют защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим. Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

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.

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 юридической консультацией. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, а также пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП. Необходимо отметить, что 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. В этом случае судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, заинтересованными лицами подается заявление о самоотводе или об отводе.

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. При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста 14 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.

Свидетель имеет следующие права:

- не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушки, бабушки, внуков);
- давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;
- пользоваться бесплатной помощью переводчика;
- делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

Понятой, т.е. любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, может быть привлечен должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в случаях, предусмотренных КоАП. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях - личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице; осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; досмотре транспортного средства; изъятии вещей и документов; аресте товаров, транспортных средств и иных вещей; задержании транспортного средства.

Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол. В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля.

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 предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

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.

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. Переводчик 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. В этом случае судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, заинтересованными лицами подается заявление о самоотводе или об отводе.

Прокурор 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 действия, предусмотренные федеральным законом.

4. Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях

В процессе производства по делам об административных правонарушениях важную роль играет определение обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении (предмет доказывания), а также сбор и оценка доказательств.

Согласно КоАП **предметом доказывания** по любому делу об административном правонарушении является:

- а) наличие события административного правонарушения;
- б) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- в) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- г) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- д) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- е) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- ж) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также 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 административ-

ной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Важным свойством доказательства является достоверность. Достоверным является доказательство, истинность которого не вызывает сомнений. Достоверность может быть восполнена в процессе дополнительного административного расследования. Доказательства, получение которых связано с ущемлением прав и интересов граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, считаются ничтожными. Использование доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается. Получение доказательства должно осуществляться только правомочным должностным лицом.

По характеру связи между доказательствами и фактом, подлежащим установлению, доказательства подразделяются на прямые и косвенные. **Прямые доказательства** однозначно подтверждают или опровергают существование любого из обстоятельств, подлежащих доказыванию. Значение прямого доказательства однозначно в толковании, и все вопросы сводятся только к оценке его достоверности. **Косвенные доказательства** устанавливают промежуточные факты. С помощью этих фактов может быть выяснено обстоятельство, имеющее непосредственное отношение к предмету доказывания.

Необходимо отметить, что каждое доказательство должно обладать свойствами допустимости и относимости. **Допустимость доказательства** - это пригодность для использования при установлении обстоятельств, имеющих значение для дела, соответствие требованиям закона относительно источников, порядка обнаружения, закрепления и исследования доказательств. основополагающим элементом допустимости выступает законность источника. Не могут служить доказательствами фактические данные, полученные, в частности, из анонимных источников. Законным должен быть и способ получения доказательства. Доказательства могут быть получены лишь предусмотренным законом способом (например, осмотр помещения, изъятие вещей). При этом должны быть соблюдены все процессуальные требования; полученное доказательство должно быть правильно оформлено. Соблюдением процессуальной формы гарантируется как достоверность полученных данных, так и защита прав и интересов граждан.

Относимость доказательства указывает на связь его содержания с обстоятельствами, подлежащими доказыванию по делу, на осно-

вании которой оно может быть использовано для установления этих обстоятельств. Доказательство будет относимым, если в нем содержатся сведения о любых фактах, имеющих какое-либо значение для дела. Определение относимости доказательств происходит в процессе доказывания. Оно начинается с собирания доказательств, когда решается вопрос о том, какие процессуальные действия необходимо провести и каких результатов можно от них ожидать с точки зрения выяснения обстоятельств дела.

Оценка доказательств осуществляется по внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Согласно КоАП **источниками доказательств** являются: протокол об административном правонарушении (иные протоколы); объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; показания потерпевшего, свидетелей, заключения эксперта, иные документы, а также показания специальных технических средств, вещественные доказательства.

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.

Экспертиза проводится в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле. При этом судья, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы.

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 обо-

снованные 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.

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 или 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 или 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.

К доказательствам согласно КоАП относятся и показания специальных технических средств. Под специальными техническими средствами понимаются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку. Показания специальных технических средств отражаются в протоколе об административном правонарушении.

В осуществлении производства по делам об административных правонарушениях важную роль играют меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (глава 27 КоАП). Эти меры осуществляются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

5. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

К мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении относятся следующие:

- а) доставление;
- б) административное задержание;
- в) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- г) изъятие вещей и документов;
- д) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- е) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- ж) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- з) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- и) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- к) привод;
- л) временный запрет деятельности.

Под **доставлением** понимается 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 должно быть осуществлено в возможно короткий срок. О доставлении составляется протокол либо

делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Доставление осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения; военнослужащими внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также иными должностными лицами, определенными КоАП.

Административное задержание - это кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Под **личным досмотром**, досмотром вещей, находящихся при физическом лице, понимается обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются должностными лицами органов внутренних дел, а также иными должностными лицами, указанными в КоАП. Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. 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. 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.

Досмотр транспортного средства - это обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Досмотр транспортного средства осуществляется должностными лицами органов внутренних дел, а также иными должностными лицами, указанными в КоАП, в присутствии двух понятых. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется должностными лицами органов внутренних дел, а также иными должностными лицами, указанными в КоАП в присутствии двух понятых. В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом МВД России.

Отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляется в отношении лица, которое управляет транспортным средством и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившего ряд административных правонарушений, предусмотренных КоАП. При этом лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения,

подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации соответствующего вида транспортных средств.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации применяется при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, предусмотренными рядом статей КоАП. Транспортное средство задерживается до устранения причины задержания.

При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, предусмотренных ст. 9.3 и рядом других статей КоАП, запрещается эксплуатация транспортного средства, при этом государственные регистрационные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации осуществляются должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

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 органов внутренних дел, а также иными

должностными лицами, указанными в КоАП, в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом, 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, а также при других обстоятельствах, установленных КоАП, и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

6. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

КоАП устанавливает порядок поэтапного продвижения дела об административном правонарушении. Этапы прохождения дела об административном правонарушении именуются стадиями производства. Они отграничиваются друг от друга итоговым процессуальным решением и различаются конкретными задачами, кругом органов и лиц, участвующих в производстве по делу, а также процессуальными действиями. Стадии производства по делам об административных правонарушениях осуществляются в логической последовательности и составляют систему производства.

В соответствии с КоАП (главы 28-30) можно выделить следующие **стадии** производства по делам об административных правонарушениях:

- возбуждение дела об административном правонарушении;
- рассмотрение дела об административном правонарушении;
- пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Возбуждение дела об административном правонарушении (глава 28 КоАП) является самостоятельной стадией производства по делам об административных правонарушениях и представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление факта административного правонарушения, а также определения подведомственности (подсудности). Возбуждение дела об административном правонарушении включает процессуальную деятельность по получению информации об административном правонарушении, ее оформлению и регистрации.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

1. Непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

2. 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.

3. Сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях.

Особое значение на стадии возбуждения дела об административном правонарушении имеет составление протокола об административном правонарушении. Под **протоколом** об административном правонарушении понимается такой процессуальный документ, в котором отражаются сведения, связанные с фактом противоправного деяния и характеризующие личность нарушителя.

В соответствии с КоАП протокол об административном правонарушении составляется во всех случаях, за исключением тех, когда дела об административных правонарушениях возбуждаются прокурором, а также в рамках упрощенного производства, т.е. когда административное наказание назначается без составления протокола.

Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, совершившим данное правонарушение, а также свидетелями и потерпевшими, если таковые имеются. При этом подпись протокола лицом, привлекаемым к административной ответственности, является его правом, но не обязанностью, что вытекает из его правового статуса как лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении. В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом.

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 ряде случаев КоАП предусматривает осуществление производства по делу об административном правонарушении **в упрощенном порядке** - без составления протокола. В данном случае должностное лицо, обнаружившее нарушение, самостоятельно принимает решение о наложении административного наказания и исполняет решение немедленно или разъясняет порядок исполнения назначенного наказания. Обязательным условием назначения административного наказания без составления протокола является совершение малозначительного нарушения. Показателем малозначительности административного правонарушения выступает вид административного наказания и его размер.

Административное наказание без составления протокола назначается в виде предупреждения и в виде административного штрафа. Исключение составляет совершение административного правонарушения в области дорожного движения. В этом случае постановление о назначении административного штрафа оформляется постановлением-квитанцией установленного образца, а сумма административного штрафа вносится или перечисляется лицом, привлеченным к административной ответственности, в банк или иную кредитную организацию в течение тридцати дней с момента назначения административного наказания.

КоАП предусматривает, что протокол об административном правонарушении составляется, если лицо, в отношении которого возбуждено

дело об административном правонарушении, оспаривает: а) наличие события административного правонарушения; б) назначенное ему административное наказание; в) отказывается от уплаты административного штрафа на месте совершения административного правонарушения.

В случаях, если после выявления административного правонарушения 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, немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Это решение оформляется в виде определения, а прокурором - в виде постановления.

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 вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении. Протокол является процессуальным документом, завершающим административное расследование.

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьбе, 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, передается на рассмотрение судьбе немедленно после его составления (вынесения).

При наличии обстоятельств, влекущих согласно КоАП прекращение дела об административном правонарушении, должностные лица, в производстве которых находится дело, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Рассмотрение дела об административном правонарушении (глава 29 КоАП) как самостоятельная стадия производства представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на проверку и юридическую оценку фактических обстоятельств дела и принятие решения по делу.

При наличии обстоятельств, влекущих согласно КоАП прекращение дела, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

КоАП устанавливаются следующие правила о месте рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.33 (невыполнение соглашения), ст. 5.34 (увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки), а также рядом других статей, предусмотренных КоАП, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства.

КоАП определяются также и сроки рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания.

Результатом рассмотрения дела об административном правонарушении является принятие постановления. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях выносятся следующие виды постановлений: а) о наложении административного наказания; б) о прекращении производства по делу.

Постановление о наложении административного наказания выносится в случае, если материалами дела доказана виновность лица в совершении административного правонарушения, если нет обстоятельств, исключающих административную ответственность, и отсутствуют основания для освобождения лица от административной ответственности. Определение меры наказания осуществляется в рамках, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в точном соответствии с законодательством об административных правонарушениях и с учетом принципа индивидуализации.

Постановление о прекращении производства по делу выносится в случаях, если имеется хотя бы одно из обстоятельств, исключающих производство по делу; совершенное правонарушение характеризуется малозначительностью и коллегиальный орган (должностное лицо) принял решение ограничиться объявлением устного замечания, а также если установлено, что в правонарушении содержатся признаки преступления и материалы дела переданы прокурору, органу предварительного следствия или дознания.

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. При этом копия постановления по делу об административном правонарушении 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.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (глава 30 КоАП) представляет собой

совокупность процессуальных действий, направленных на восстановление нарушенных прав и охраняемых интересов граждан. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшим, законным представителем физического лица, законным представителем юридического лица, защитником и представителем.

Объектом обжалования являются не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях. По таким делам установлена подведомственность в зависимости от характера административного правонарушения и места его совершения, а также субъекта административного правонарушения.

Подведомственность рассмотрения жалоб зависит от статуса лица, обжалующего постановление о назначении административного наказания. По результатам рассмотрения жалобы выносится решение:

- а) вынесенное судьей - в вышестоящий суд;
- б) вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- в) вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- г) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, - в районный суд по месту рассмотрения дела.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска указанного срока срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений:

- а) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

б) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

в) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при малозначительности правонарушения, при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

г) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

д) 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.

КоАП предусматривает возможность пересмотра решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении. Так, постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное коллегиальным органом, органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, и (или) решение судьи по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в вышестоящий суд.

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях является самостоятельным производством по делу об административном правонарушении. Задачами исполнительного производства являются обеспечение исполнения вынесенного постановления и защита законных прав и интересов физических и юридических лиц. Исполнение постановлений определяется разделом V КоАП

«Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях».

Исполнение постановления начинается после вступления его в законную силу. КоАП устанавливает следующие временные периоды вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении:

а) после истечения срока, установленного для его обжалования, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано. Согласно КоАП жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Таким образом, если в этот срок жалоба не была подана, а протест прокурора не принесен, то постановление вступает в законную силу;

б) 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. Срок обжалования решения по жалобе или принесения протеста равен десяти дням, а для жалоб на постановление об административном аресте - одним суткам со дня ее поступления. Следовательно, если решение по жалобе не обжаловалось, то постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу через десять дней после вынесения решения по первичной жалобе;

в) после вынесения неподлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Приведение постановления по делу об административном правонарушении в исполнение представляет собой организационные действия для реализации предписаний, содержащихся в постановлении, уполномоченными на то органами и должностными лицами. В случае вынесения нескольких постановлений о назначении административного наказания в отношении одного лица каждое постановление приводится в исполнение самостоятельно.

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.

В ряде случаев, предусмотренных КоАП, исполнение постановления о назначении административного наказания прекращается. Так, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в следующих случаях:

а) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

б) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;

в) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;

г) истечения сроков давности 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. Течение срока давности прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание;

д) отмены постановления.

Окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания означает прекращение всех исполнительных действий по приведению его в исполнение. Производство по исполнению постановления о назначении административного наказания считается оконченным, когда исполнение произведено полностью. При этом орган, должностное лицо, приводившие постановление в исполнение, возвращают постановление о назначении ад-

министративного наказания судьбе, органу, должностному лицу, вынесшим это постановление, с отметкой об исполненном административном наказании.

Окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания означает прекращение всех исполнительных действий по приведению наказания в исполнение. Со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания начинает исчисляться срок административной наказуемости для лица, подвергнутого административной ответственности.

ТЕМА № 16

СУЩНОСТЬ И СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1. Понятие и содержание законности и дисциплины, способы их обеспечения.
2. Государственный контроль и его виды.
3. Прокурорский надзор.
4. Административный надзор.
5. Общественный контроль.

1. Понятие законности в государственном управлении и способы ее обеспечения

Одним из важнейших принципов государственного управления является законность. Законность в государственном управлении можно определить как точное и единообразное понимание и исполнение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления. Законность выражается в обязанности каждого субъекта управления действовать строго в пределах своей компетенции, а также в соответствии законодательству любых актов управления.

С принципом законности тесно связан принцип дисциплины. Вместе с тем дисциплина и законность различаются. Сущность дисциплины как принципа государственного управления состоит в исполнении должностными лицами органов исполнительной власти возложенных на них обязанностей, а также в исполнении актов управления и законных требований должностных лиц теми, к кому они адресованы.

Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

К **принципам** законности относятся следующие:

- верховенство закона,
- реальность законности,
- единство законности,
- недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

Верховенство закона выражается в том, что закон играет главенствующую роль. Государственное управление осуществляется на основе и во исполнение закона. Все подзаконные акты субъектов государственного управления должны соответствовать закону. В случае несоответствия акта управления закону применяется закон, а акт управления должен быть приведен в соответствие с законом либо отменен.

Принцип реальности законности означает достижение фактического исполнения норм законов в управленческой деятельности.

Принцип единства законности означает единое понимание и применение закона на всей территории, на которую он распространяет свое действие (например, федерального закона - на всей территории Российской Федерации).

Принцип недопустимости противопоставления законности и целесообразности состоит в том, что в рамках закона должны выбираться наиболее целесообразные и оптимальные решения в сфере управления. Однако закон в процессе управления нельзя корректировать в угоду целесообразности. Изменить закон можно только путем законотворческой процедуры.

В теории административного права выделяются следующие способы обеспечения законности:

- государственный контроль,
- надзор и обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Государственный контроль как способ обеспечения законности состоит в том, что уполномоченные государственные органы (должностные лица), используя определенные приемы и способы, выясняют, не допущены ли подконтрольными органами (должностными лицами) в их деятельности нарушения законности и целесообразности. При наличии таких нарушений контрольные органы принимают меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав, привлечению виновных должностных лиц к ответственности.

Надзор как способ обеспечения законности заключается в постоянном систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью государственных органов, должностных лиц и граждан с целью выявления нарушений законности.

При этом надзор отличается от контроля прежде всего тем, что органы надзора и поднадзорные органы не находятся в отношениях подчиненности (например, государственные инспекции, прокуратура). Кроме того, надзорные органы выявляют у поднадзорных только нарушения законности, но не целесообразности.

Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц как способ обеспечения законности состоит в том, что каждый вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы. Кроме того, в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

2. Государственный контроль и его виды

Сущность государственного контроля состоит в проверке соблюдения органами исполнительной власти и их должностными лицами законности, а также обеспечения целесообразности и эффективности в своей деятельности.

Говоря о государственном контроле как способе обеспечения законности, важно отметить и то, что контрольные и подконтрольные органы, как правило, соподчинены. При этом контроль может быть **внешним**, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, и **внутренним**, когда контрольные органы входят в ведомственную систему.

Государственный контроль подразделяется на **общий**, когда охватывается вся деятельность проверяемого органа, и **специальный**, когда проверка осуществляется по определенным вопросам.

В государственном управлении осуществляются следующие **виды** государственного контроля:

- контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации (президентский контроль);
- контроль, осуществляемый органами представительной власти (парламентский контроль);
- контроль, осуществляемый органами исполнительной власти;
- судебный контроль.

Президентский контроль в государственном управлении состоит в том, что в соответствии с полномочиями, предоставленными Конституцией и федеральными законами, он осуществляет контрольные полномочия при формировании Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, Совета Безопасности Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, а также при назначении и освобождении высшего командования Вооруженных Сил Российской Федерации, назначении и отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Президент Российской Федерации осуществляет функции контроля в процессе обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти, а также руководства рядом федеральных органов исполнительной власти. Он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Необходимо отметить и то, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Контроль в сфере государственного управления осуществляется Президентом Российской Федерации через подразделения Администрации Президента Российской Федерации, а также Совет Безопасности Российской Федерации.

Совет Федерации может осуществлять контроль при решении следующих вопросов, отнесенных к его ведению Конституцией Российской Федерации:

- утверждение федеральных законов, в том числе федерального закона о федеральном бюджете;

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации.

Государственная Дума может осуществлять контроль при решении следующих вопросов, отнесенных к ее ведению Конституцией Российской Федерации:

- принятие федеральных законов, в том числе федерального закона о федеральном бюджете;
- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

В соответствии с Регламентом Совета Федерации, утвержденным постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятым постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД формами контрольной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации являются следующие:

- подготовка и принятие парламентского запроса;
- проведение парламентских слушаний;
- заслушивание на заседаниях палат членов Правительства Российской Федерации (парламентский час);

- рассмотрение вопросов, отнесенных к ведению палат, на заседаниях их комитетов и комиссий;
- приглашение на заседание комитета представителей органов исполнительной власти;
- запрос комиссией и комитетом необходимых документов и материалов;
- депутатский запрос.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют **Счетную палату**, состав и порядок деятельности которой определяются Федеральным законом от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации».

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Счетная палата состоит из Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты.

В процессе реализации своих задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти

Данный вид государственного контроля осуществляют **Правительство** Российской Федерации, федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет систематический контроль за исполнением Конституции Российской Федерации и федеральных законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, находящихся в его ведении, и контролирует их деятельность. Эти федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство Российской Федерации также осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе внести предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или если ими нарушены права и свободы человека и гражданина.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют отраслевой контроль. Отраслевой (внутриведомственный) контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти в отношении подведомственных федеральных органов исполнительной власти и организаций в отраслях и сферах своей деятельности.

Так, Министерство обороны Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю и Федерального агентства специального строительства.

3. Прокурорский надзор

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важное место занимает прокурорский надзор, который является одной из важных составных частей, относительно самостоятельной и специфической отраслью деятельности прокуратуры. Предмет надзора, полномочия прокуроров по его осуществлению, методы и формы реагирования прокурора на факты нарушения закона регламентированы Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и соответствием законодательству всех иных правовых актов.

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, межтерриториальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. При этом для обеспечения законности в государственном управлении прокуратурой Российской Федерации осуществляются два вида надзора:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными 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.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов исполнительной власти, организаций, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов и организаций 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.

Предметом надзора за исполнением законов в государственном управлении является соблюдение Конституции Российской Федерации 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, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам и издаваемых ими правовых актов. 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.

Должностные лица органов исполнительной власти обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

- 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 приносится прокурором или его заместителем на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Прокурор или его заместитель также вправе обратиться в суд с требованием о признании таких актов недействительными. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный 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.

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 Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации.

Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Это постановление подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляют 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.

Предметом надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является их соблюдение 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. Органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

При осуществлении данного вида надзора 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.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. 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 или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

4. Административный надзор

Административный надзор как способ обеспечения законности 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.

Административный надзор реализуется в различных организационных и правовых формах. С этой точки зрения выделяются три его разновидности:

а) административный надзор 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, осуществляемый в отношении определенного круга 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) административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

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 тенденции, 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.

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.

Таким образом, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствием организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможностью оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- невозможностью вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
- наличием специального объекта надзорной деятельности - норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, их исполнение физическими и юридическими лицами;
- возможностью 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.

Таким образом, 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 другого надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

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.

6. Общественный контроль

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, 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, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы), а также отдельные граждане, выступающие как частные лица. Все эти субъекты выступают от имени общественности или от себя лично, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера. Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти посредством использования мер общественного воздействия. Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы.

Общественные объединения, действующие согласно законодательству, наделены достаточно широкими контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти. В частности, они участвуют в формировании органов исполнительной власти и выработке их решений; представляют и защищают свои права и законные интересы своих членов (участников), а также других граждан; выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносят предложения в органы государственной власти.

Особо важна роль профсоюзов. Согласно Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г., 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.

Контрольные функции выполняют также общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), создаваемые гражданами

на добровольной основе. Эти объединения, согласно Федеральному закону от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей», в частности, вправе:

- участвовать в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг) и соответствующих стандартов, а также проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей; проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания;

- совместно с федеральными органами исполнительной власти участвовать в осуществлении кон занимается поиском потерянных вкладов; составляет реестры фирм-пирамидостроителей и лиц, их возглавлявших, и т.д.

- обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, противоречащих законам, регулирующим отношения в области защиты прав потребителей;

- обращаться в суды для защиты прав потребителей.

В целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, согласно Указу Президента РФ от 6 ноября 2004 г. Комиссия по правам человека при Президенте преобразована в Совет при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

Анализ действующего законодательства и сложившейся контрольной практики в сфере исполнения уголовных наказаний показывает, что к субъектам общественного контроля можно отнести Общественную палату РФ, общественные советы при ФСИН России и территориальных органах уголовно-исполнительной системы, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по вопросам помилования на территориях субъектов РФ, органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, средства массовой информации, отдельных граждан. Основным направлением контрольной деятельности общественных структур является наблюдение и проверка соблюдения прав, свобод и законных интересов осужденных.

Относительно правовых оснований общественного контроля можно указать, что их следует искать в общедозволительном типе правового регулирования. Он распространяется не только на саму деятельность

гражданского общества, на взаимоотношения между его членами, но и на взаимоотношения гражданского общества с государством. Отсутствие четкой правовой регламентации общественного контроля в известном смысле можно считать умышленным пробелом, допущенным законодателем, учетом им требований международно-правовых актов, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, и прежде всего Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека 1966 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др.

Вместе с тем необходимо принимать во внимание особенности российского правового менталитета (своеобразное понимание свободы, роли права в жизни общества и традиционно сложившихся отношений к государству и др.) и то, что гражданское общество в России пока находится в стадии формирования. В связи с этим вполне возможны подмена целей общественного контроля, его использование в качестве инструмента давления на власть и дискредитация самой идеи общественного контроля. Поэтому, есть основания для ограничения общественного контроля от той формы деятельности общественных объединений, главным образом неформальных, которую можно охарактеризовать как псевдоконтроль, поскольку цели, преследуемые в процессе этой деятельности, весьма далеки от социально полезных и социально необходимых. Напротив, псевдоконтроль, противодействуя нормальному функционированию органов государства, препятствует и исполнению государством своих обязанностей перед гражданским обществом.

Есть основания выделить в общественном контроле два относительно самостоятельных течения. Первое - это спонтанно сформировавшаяся деятельность отдельных лиц и общественных объединений по защите нарушенных прав. Эта часть правозащитного движения складывается в качестве стихийного противовеса деятельности государства, и она от него автономна (например, Международный фонд защиты от дискриминации, за соблюдение конституционных прав и основных свобод человека и др.).

Второе течение - это деятельность объединений, создаваемых при органах государственной власти: Общественная палата РФ, Комиссия

по правам человека при Президенте РФ, аналогичные комиссии при главах субъектов РФ и др. Близость субъектов общественного контроля, представителей этого течения, к власти, к органам государства дает основания говорить о том, что контроль, ими осуществляемый, не является общественным в чистом виде, а представляет собой скорее квазиобщественный.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Учебная литература

Попов Л.П., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России : учебник для бакалавров. М., 2013.

Агапов А.Б. Административное право России : учебник для бакалавров. М., 2014.

Конин Н.М., Моторина Е.И. Административное право России : учебник для бакалавров. М., 2014.

Административная ответственность : учебное пособие / под ред. И.Ш. Килясханова, А.И. Стахова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Велби, 2007.

Галлиган Д.Н., Полянских В.В., Стариллов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002.

Государственная служба : учебник / под ред. В.Г. Игнатова. Ростов-на-Дону : Март, 2004.

Государственное и муниципальное управление : учебник / И.А. Василенко. 2-е изд., испр. и доп. М. : Гардарики, 2007.

Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право Российской Федерации : учебное пособие. М. : Международная академия предпринимательства, 2007.

Дугенец А.С. Административная ответственность : учебное пособие. М. : ВНИИ МВД России, 2006.

Килясханов И.Ш. Административно-процессуальное право. М., 2004.

Козлов Ю.М. Административные отношения. М., 1976.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Е.Н. Сидоренко. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2006.

Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами / сост. В.С. Чижевский. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Книжный мир, 2006.

Константинов В.Т. Административно-правовой статус территориального органа ФСИН: диссертация...канд. юр. наук. М., 2009.

Теория государства и права : учебник для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. 4-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2010.

Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2008 г.

Нормативно-правовые акты

Конституция Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Закон Российской Федерация от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации».

Закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране».

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации».

Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

Федеральный закон от 30 ноября 2011г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Приказ Минюста РФ от 6 июня 2005 г. № 76 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы».

Учебное электронное текстовое (символьное) издание

**Реуф Владислав Маркович,
Казанкова Татьяна Николаевна**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Электронное издание

Издается в авторской редакции

Верстка *А.В. Петовраджи*

Подписано к использованию 06.06.2019
0,86 Mb, 10 электрон. опт. диск. CD-ROM. Заказ 371.
Систем. требования: ПК 486 или выше; 8 Mb ОЗУ;
Windows95 или выше; 640 × 480; 4-CD-ROM дисковод.

ООО «Вектор»
443023, г. Самара, ул. Промышленности, 278, корп. 47, к. 23.

Издательский отдел ООО «Вектор»
Тел.: (846) 246-97-01, 205-31-31
e-mail: knigaasgard@yandex.ru, www.asgard-samara.ru