

# Административное право России

Под редакцией  
заслуженного работника высшей школы РФ,  
член-корреспондента Российской академии образования,  
доктора юридических наук, профессора **В.Я. Кикотя**,  
доктора юридических наук, профессора **П.И. Кононова**,  
заслуженного деятеля науки РФ,  
доктора юридических наук, профессора **И.Ш. Килясханова**

Пятое издание,  
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством образования  
Российской Федерации в качестве **учебника**  
для студентов высших учебных заведений, обучающихся  
по специальности 030501 «Юриспруденция»*

*Допущено Министерством внутренних дел  
Российской Федерации в качестве **учебника**  
для курсантов и слушателей образовательных  
учреждений МВД России*

*Рекомендовано Учебно-методическим центром  
«Профессиональный учебник» в качестве **учебника**  
для студентов вузов, обучающихся по специальности  
030501 «Юриспруденция»; по научной специальности  
12.00.14 «Административное право; финансовое право»*

## НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:

1. Дипломы, курсовые, рефераты...
2. Диссертации и научные работы.

Тематика любая: ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО, экономика,  
техника, право, менеджмент, финансы, биология...

Уникализация текстов, переводы с языков,  
презентации...

## УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ:

полные тексты в электронной библиотеке

[www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф).

УДК 342.9(470+571)(075.8)

ББК 67.401(2Рос)я73-1

А31

Рецензенты:

д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ *Б.В. Россинский*;

д-р юрид. наук, проф. *Ю.Н. Стариков*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*

кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,

лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

**А31** **Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» /** под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 759 с. — (Серия «Dura lex, sed lex»).

**И. Кикоть, Владимир Яковлевич. П. Кононов, Павел Иванович. Ш. Килясханов, Ильяс Шапиевич.**

ISBN 978-5-238-01900-0

Агентство СІР РГБ

В учебнике предложено оригинальное видение предмета административного права, механизма административно-правового регулирования общественных отношений, во многом отличающееся от стереотипов, сложившихся в административно-правовой науке в течение многих десятилетий. Особое внимание уделено таким малоизученным вопросам административного права, как особенности административно-правового статуса организаций (в том числе государственных учреждений, должностных лиц), основы правоохранительной службы, административно-правовые действия, методы осуществления административной деятельности, основы теории административно-публичного обеспечения безопасности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений юридического профиля.

**ББК 67.401(2Рос)я73-1**

ISBN 978-5-238-01900-0

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2003, 2008, 2009, 2011

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.).

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2008, 2009, 2011

## От авторов

---

Посвящается памяти  
*Ильяс Шapieвича Киясханова*,  
заслуженного деятеля науки РФ,  
доктора юридических наук, профессора

В предлагаемом вниманию читателей 5-м издании учебника авторы, с одной стороны, попытались учесть достижения отечественной науки административного права за многие десятилетия и многолетний опыт издания учебной литературы по данной тематике, а с другой — использовать новейшие разработки молодых ученых-административистов, современные, нетрадиционные подходы к пониманию отдельных вопросов административного права, а также к построению учебного материала.

Сохраняя в целом традиционно сложившиеся подходы к построению структуры общей и особенной частей учебника, авторы посчитали необходимым увеличить объем учебного материала по теме «Государственная служба Российской Федерации», выделив отдельные главы, посвященные государственной гражданской, военной и правоохранительной службе. Кроме того, с учетом важности проблем обеспечения государственной и общественной безопасности введена отдельная глава, посвященная основам административно-публичного обеспечения безопасности на территории России.

В учебнике впервые подробно рассматриваются такие вопросы административного права, которые ранее в учебной литературе вообще не освещались, либо им уделялось незначительное внимание. В частности, в главе 4 дается общая характеристика административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права, четко выделяются основные административные права и обязанности граждан Российской Федерации, рассматриваются особенности административно-правового статуса должностных лиц и индивидуальных предпринимателей. В главе 5 содержится общая характеристика административно-правового статуса организаций, рассматриваются их место и роль в административных правоотношениях в зависимости от целей создания и решаемых задач. Впервые в рамках названной главы подробно рассмотрены особенности административно-правового статуса государственных учреждений как специальных субъектов административного права. В главе 11 освещаются понятие, особенности и виды административно-правовых действий и индивидуальных административно-правовых актов.

В учебнике предлагаются нетрадиционные подходы к пониманию таких важнейших вопросов общей теории административного права, как предмет и система административного права, методы публично-управленческой (административной) деятельности, административные процедуры, вводятся в административно-правовой лексикон и подробно раскрываются новые для науки административного права категории — «административно-публичная

деятельность», «административные органы», «административно-правовые действия», «административно-публичное обеспечение безопасности» и др.

Учебник может быть использован образовательными учреждениями, которые применяют в учебном процессе дистанционные образовательные технологии. При его подготовке авторами были учтены положения Болонской декларации, Федерального государственного образовательного стандарта, Закона РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 13 февраля 2009 г. № 19-ФЗ), а также приказ Министерства образования и науки РФ «Об использовании дистанционных образовательных технологий» от 6 мая 2005 г. № 137.

Содержание учебника разделено на модули соответственно его разделам, а в конце каждой главы даны задания для самостоятельной работы, включающие в себя модульную программу к главе в виде таблицы с незаполненными клетками-файлами и рекомендаций для работы с ней.

Авторский коллектив выражает надежду на то, что данный учебник будет полезен как для студентов высших учебных заведений юридического профиля и научных работников, занимающихся исследованием проблем административного права, так и для государственных служащих органов исполнительной власти.

#### Авторский коллектив

*В.Я. Кикоть* — доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, член-корреспондент Российской академии образования;

*П.И. Кононов* — доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук;

*А.И. Стахов* — доктор юридических наук, доцент;

*Н.Д. Эриашвили* — кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники;

*С.Н. Бочаров* — кандидат юридических наук, профессор;

*И.М. Машаров*;

*О.И. Бекетов* — кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ;

*И.А. Косицын* — кандидат юридических наук, доцент;

*Л.А. Косицына* — кандидат юридических наук;

*В.В. Головкин* — кандидат юридических наук, доцент;

*С.Р. Футо* — кандидат юридических наук;

*И.Н. Сурманидзе* — кандидат юридических наук;

*Т.В. Лорткипанидзе*;

*М.В. Саудаханов* — кандидат юридических наук.

# Общая часть

## Раздел I

# Административное право как отрасль российского права

ГЛАВА 1. Административно-публичная деятельность как вид государственно-публичной деятельности, регулируемой административным правом

ГЛАВА 2. Характеристика административного права как отрасли российского права

ГЛАВА 3. Механизм административно-правового регулирования

## Глава 1

# Административно-публичная деятельность как вид государственно-публичной деятельности, регулируемой административным правом

## 1.1. Понятие и содержание административно-публичной деятельности

В современной научной и учебной литературе по административному праву в качестве основных, базовых категорий, характеризующих предмет данной отрасли права, рассматриваются две: «государственное управление» и «исполнительная власть». Именно в рамках этих двух категорий определяется предмет административно-правового регулирования.

С нашей точки зрения, вся государственно-властная деятельность, обозначаемая в науке административного права единым термином «государственное управление», на самом деле состоит из двух взаимосвязанных, но принципиально отличающихся друг от друга видов деятельности: регулятивной и охранительно-защитной. В то же время оба этих вида деятельности осуществляются не законодательными органами и судами, а органами исполнительной власти и иными органами государственного управления. В этой связи в целях обособления рассматриваемых видов государственной деятельности от законодательной и судебной представляется целесообразным объединить их одним общим рамочным понятием «административно-публичная деятельность». В рамках этого общего понятия можно выделять виды и подвиды административно-публичной деятельности.

С учетом указанных выше подходов определим понятие и основные черты административно-публичной деятельности как категории административного права.

Административная деятельность является одним из видов властно-публичной деятельности в государстве.

В настоящее время вся властно-публичная деятельность в государстве по упорядочению общественных отношений, их охране и защите в зависимости от целей и форм ее осуществления, вида осуществляющих ее органов, методов (способов) воздействия на эти отношения может быть подразделена на следующие виды:

- 1) законодательная;
- 2) местная представительско-нормотворческая;
- 3) судебная;
- 4) досудебная уголовно-процессуальная;
- 5) оперативно-розыскная;
- 6) уголовно-исполнительная;
- 7) административная.

Определим содержание каждого из указанных видов властно-публичной деятельности.

**Законодательная (законотворческая) деятельность** — это урегулированная нормами конституционного права деятельность государственных органов законодательной власти по подготовке и принятию законов с соблюдением особой законодательной процедуры с целью нормативного урегулирования наиболее важных однородных групп общественных отношений, возникающих на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

**Местная представительско-нормотворческая деятельность** — это урегулированная нормами муниципального права деятельность представительных органов местного самоуправления по подготовке и принятию подзаконных нормативных правовых актов с целью нормативного урегулирования на основе соответствующих федеральных законов и законов субъектов РФ определенных однородных групп общественных отношений, возникающих на уровне муниципальных образований в ходе решения населением вопросов местного значения.

**Судебная деятельность (правосудие)** — это урегулированная нормами процессуальных отраслей права (конституционного — в части осуществления конституционного судопроизводства, гражданского процессуального, арбитражного процессуального, уголовно-процессуального, административно-процессуального — в части рассмотрения судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях) деятельность специальных государственных органов — судов (судей) по разрешению на основе соответствующих законов и подзаконных нормативных правовых актов с соблюдением особой правовой процедуры споров, возникающих между участниками правоотношений, иных индивидуальных юридических дел, а также по привлечению правонарушителей к юридической ответственности.

**Досудебная уголовно-процессуальная деятельность** — это урегулированная нормами уголовно-процессуального права деятельность уполномоченных федеральных органов и должностных лиц исполнительной власти, а также органов и должностных лиц прокуратуры по раскрытию и расследованию преступлений.

**Оперативно-розыскная деятельность** — это вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Существенными особенностями оперативно-розыскной деятельности, отличающими ее от других видов властно-публичной деятельности, являются скрытый, разведывательно-поисковый характер этой деятельности, использование в процессе ее осуществления негласных методов.

**Уголовно-исполнительная деятельность** — это урегулированная нормами уголовно-исполнительного права деятельность уполномоченных государственных органов и государственных учреждений по обеспечению исполнения уголовных наказаний, назначенных приговорами судов, вступившими в законную силу.

**Административная деятельность** — это урегулированная нормами административного права деятельность органов исполнительной власти, иных государственных органов, в том числе органов управления, действующих внутри органов законодательной и судебной власти, государственных должностных лиц, исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных уполномоченных лиц действовать от имени государства или муниципальных образований, организаций и физических лиц по осуществлению на основе соответствующих законов и подзаконных нормативных правовых актов в специальных административно-правовых формах и с использованием специальных административно-правовых методов властно-публичного регулирования, охраны и защиты отношений, возникающих в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти и в сфере внешнего взаимодействия ее с обществом.

Таким образом, к административной деятельности можно отнести всю властно-публичную деятельность в государстве, за исключением перечисленных выше видов такой деятельности.



Далее административная деятельность как один из видов властно-публичной деятельности в целях отграничения ее от административной деятельности, осуществляемой не субъектами публичной власти, в частности органами управления предприятий, общественных объединений, иных частных организаций, будет именоваться нами **административно-публичной**.

Остановимся подробнее на характеристике административно-публичной деятельности, поскольку именно в процессе осуществления этой деятельности и в связи с ее осуществлением возникают общественные отношения, образующие предмет административного права.

Рассмотрим прежде всего признаки (основные черты) этого вида властно-публичной деятельности.

С нашей точки зрения, административно-публичная деятельность характеризуется следующими основными чертами.

**1.** Административно-публичная деятельность осуществляется *от имени государства или муниципальных образований*. Поскольку административная деятельность рассматривается как один из видов властно-публичной деятельности, она может осуществляться только от имени государства в целом, т.е. Российской Федерации, субъектов Российской Федерации либо муниципальных образований соответствующими уполномоченными на то государственными органами, органами местного самоуправления, иными государственными и муниципальными организациями, публичными должностными лицами, а также иными физическими лицами, специально уполномоченными государством или муниципальными образованиями на ее осуществление.

Управленческая деятельность, осуществляемая не от имени государства или публичных образований и не субъектами публичной власти, не является административно-публичной. В частности, к таковой нельзя отнести управленческую деятельность, осуществляемую руководителями общественных и религиозных объединений внутри этих объединений, руководителями предприятий, в том числе государственных и муниципальных, внутри этих предприятий, частных учреждений. Указанная управленческая деятельность в отличие от административно-публичной осуществляется в интересах конкретного круга лиц (коллектива), ограничена рамками отдельно взятой организации, направлена на решение частных корпоративных, а не общих публичных задач. Данную властную деятельность в противоположность административно-публичной можно охарактеризовать такими терминами, как «административно-частная» или «корпоративно-управленческая».

2. Административно-публичная деятельность — это *подзаконная деятельность*, т.е. она осуществляется на основе и во исполнение федеральных законов или законов субъектов РФ, принимаемых соответствующими органами законодательной власти. В ходе ее компетентные государственные органы и органы местного самоуправления вправе издавать (принимать) нормативные правовые акты, но только на основе и в целях обеспечения реализации соответствующих законов.

3. Административно-публичная деятельность осуществляется *органами исполнительной власти, иными государственными органами, органами управления, образуемыми внутри государственных органов, государственными должностными лицами, органами и должностными лицами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и их органами управления*. В некоторых случаях рассматриваемая деятельность по отдельным вопросам может осуществляться на основании специального уполномочия государства и не субъектами публичной власти, в частности, работниками негосударственных транспортных организаций. Все указанные органы, должностные лица и учреждения, осуществляющие административную деятельность, обобщенно и условно могут быть названы *административными органами*.

В административно-правовой науке существует точка зрения, согласно которой субъектами административной деятельности (государственного управления), регулируемой нормами административного права, являются помимо собственно административных органов также и судьи различных судов в случае разрешения ими дел об административных правонарушениях. Указанная позиция основывается на том, что судьи в этом случае выступают в качестве субъектов административной юрисдикции, вступают в административные правоотношения и их деятельность регулируется нормами административного права, содержащимися в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

С нашей точки зрения, судей, даже при разрешении ими дел об административных правонарушениях, нельзя относить к субъектам административно-публичной деятельности. Суды являются государственными органами, созданными для осуществления особого вида государственной деятельности — правосудия. При разрешении судами (судьями) любых категорий юридических дел эта деятельность является ничем иным, как правосудием.

Согласно п. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В этой связи разрешение

судьями дел об административных правонарушениях осуществляется в рамках административного судопроизводства. Административное судопроизводство является одной из форм осуществления правосудия и поэтому не может рассматриваться как административно-публичная деятельность.

Тот факт, что процедура деятельности судей судов общей юрисдикции по разрешению дел об административных правонарушениях регулируется не Гражданским процессуальным кодексом РФ, а Кодексом РФ об административных правонарушениях, который регламентирует и аналогичную деятельность административных органов, с нашей точки зрения, не дает оснований квалифицировать указанную деятельность судей не как правосудие, а как один из видов административно-публичной деятельности. Правильность такого вывода подтверждается также тем обстоятельством, что деятельность судей арбитражных судов по разрешению дел об административных правонарушениях регулируется не Кодексом РФ об административных правонарушениях, а Арбитражным процессуальным кодексом РФ и, следовательно, с точки зрения законодателя является правосудием.

4. Административно-публичная деятельность — это *властная деятельность*, в ходе которой реализуются властно-публичные полномочия административных органов. В процессе этой деятельности административные органы в пределах предоставленной им компетенции вправе издавать (принимать) нормативные и индивидуальные правовые акты, обязательные для исполнения теми субъектами, в отношении которых осуществляется данная деятельность. Кроме того, административные органы вправе совершать в отношении указанных субъектов юридически властные действия.

5. По своему содержанию административно-публичная деятельность включает в себя два основных вида властной деятельности — *административно-регулятивную и административно-охранительную*, причем каждый из видов может быть подразделен на подвиды. В содержание административно-публичной деятельности не включаются законотворчество, местное представительное правотворчество, оперативно-розыскная и досудебная уголовно-процессуальная деятельность, а также правосудие во всех его формах и по любым категориям юридических дел.

6. Административно-публичная деятельность осуществляется посредством использования административными органами *специальных административно-правовых методов воздействия на общественные отношения*, причем эти методы реализуются в специальных административно-правовых формах. Эти методы и формы существенно отли-

чаются от методов и форм, используемых в ходе осуществления иных названных выше видов властно-публичной деятельности.

7. *Целями* осуществления административно-публичной деятельности являются:

- позитивное регулирование отношений, возникающих в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти и в сфере внешнего взаимодействия ее с обществом, посредством установления и обеспечения реализации соответствующих прав и обязанностей субъектов в указанных сферах (права на образование, на управление транспортным средством, на приобретение оружия, обязанности нести военную службу, регистрироваться по месту жительства и т.п.);
- поддержание и охрана на территории государства публичного правопорядка, т.е. порядка публичного общения, взаимодействия физических и (или) юридических лиц (в общественных местах, в процессе дорожного движения и т.п.);
- обеспечение необходимого режима безопасности, т.е. состояния защищенности государства, общества, отдельных физических и юридических лиц от внутренних и внешних угроз их жизненно важным интересам (пожарной, санитарной, экологической и других видов безопасности).

8. Административно-публичная деятельность и возникающие в процессе ее осуществления, а также в связи с ее осуществлением общественные отношения *регулируются нормами административного права*.

В целях более четкого определения административно-публичной деятельности как категории административного права рассмотрим далее вопрос о соотношении понятий «административно-публичная деятельность», «исполнительная власть» и «государственное управление».

С нашей точки зрения, указанные категории административного права соотносятся следующим образом.

В содержание исполнительной власти, как правило, включается вся исполнительно-распорядительная деятельность специально уполномоченных на то государственных органов — органов исполнительной власти и их должностных лиц, в том числе подзаконная нормотворческая, индивидуально-распорядительная и правоохранительная деятельность государства. В качестве субъектов, осуществляющих функции исполнительной власти, выступают только специально уполномоченные государственные органы, называемые органами исполнительной власти.

Административно-публичная деятельность, исходя из данного нами выше определения, отличается от исполнительной власти по

двум основным критериям: по сфере распространения и по субъектам осуществления.

**1. По сфере распространения.** Исполнительная власть в соответствии с установленными действующим законодательством пределами осуществляется только в рамках государственно-публичных отношений. Иными словами, в ее содержание не включается муниципальное публичное управление. Но, по нашему мнению, административно-публичная деятельность включает в себя как государственное, так и муниципальное управление.

Кроме того, под исполнительной властью понимается лишь внешняя исполнительно-распорядительная деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти, т.е. деятельность, направленная на физических и юридических лиц, не подчиненных этим органам и должностным лицам организационно. В то же время административно-публичная деятельность представляет собой властно-распорядительную деятельность, осуществляемую соответствующими субъектами (административными органами) как внутри этих субъектов, так и вне их. Например, административно-публичной деятельностью является внутриуправленческая деятельность Президента РФ, председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, председателя Верховного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, губернатора области. В равной мере в качестве административно-публичной деятельности, но уже имеющей внешнюю направленность, может рассматриваться деятельность Президента РФ, губернатора области, начальника районного отдела внутренних дел по реализации своих внешневластных полномочий в отношении не подчиненных им организационно физических и юридических лиц.

**2. По субъектам осуществления.** Исполнительная власть в соответствии с действующим законодательством осуществляется только органами и должностными лицами, входящими в систему органов исполнительной власти, в частности Правительством РФ, федеральными министерствами и ведомствами, их территориальными органами в субъектах РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ. Административно-публичная деятельность осуществляется не только этим ограниченным кругом субъектов, но и другими государственными органами, не входящими в систему исполнительной власти (Администрацией Президента РФ, Счетной палатой РФ, прокуратурой РФ и т.п.), органами и должностными лицами местного самоуправления, а также государственными и муниципальными учреждениями.

Таким образом, понятие «административно-публичная деятельность» шире понятия «исполнительная власть» как по сфере рас-

пространения, так и по субъектному составу, участвующему в осуществлении этих видов деятельности. Категория «исполнительная власть» входит в состав более общей категории «административно-публичная деятельность».

Понятие «административно-публичная деятельность» не следует отождествлять и с понятием «государственное управление».

С нашей точки зрения, государственное управление — это лишь одна из составных частей административно-публичной деятельности. Термином «государственное управление», по нашему мнению, может быть обозначена только нормотворческая и правоприменительная властно-распорядительная деятельность, т.е. регулятивная деятельность государственных административных органов, направленная на нормативное и индивидуальное позитивное регулирование, а не на охрану и защиту общественных отношений, возникающих в сфере взаимодействия государственной власти и общества. Нормотворческая и правоприменительная властно-охранительная деятельность государственных административных органов, направленная на охрану и защиту со стороны государства указанных общественных отношений, представляет собой особый вид государственной деятельности, который не может быть охарактеризован термином «государственное управление». В то же время оба названных вида властной деятельности государственных административных органов вполне логично могут быть объединены одним общим термином «административно-публичная деятельность».

Административно-публичная деятельность, как было показано выше, включает в себя не только управленческую, т.е. административно-регулятивную деятельность административных органов, но также и их деятельность, связанную с обеспечением административно-правовыми методами безопасности личности, общества и государства, публичного правопорядка, т.е. административно-охранительную деятельность. Таким образом, если осуществление государственного управления связано с реализацией лишь регулятивных функций государства, то в ходе осуществления административно-публичной деятельности реализуется весь спектр как регулятивных, так и охранительных функций государства в комплексе.

Кроме того, государственное управление осуществляется лишь субъектами государственной власти, в то время как административно-публичная деятельность — как государственными, так и негосударственными административными органами, в частности исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

После рассмотрения вопроса о соотношении понятий «административно-публичная деятельность», «исполнительная власть» и

«государственное управление» возникает закономерный вопрос о том, какой из названных категорий отдать предпочтение, на какую из них должна ориентироваться наука административного права.

На наш взгляд, из всех указанных трех категорий административно-правовой науки главной, обобщающей категорией является именно категория «административно-публичная деятельность». Это обусловливается тем, что данной категорией обозначается весь спектр организационно-управленческой и правоохранительной подзаконной властно-публичной деятельности как внутренней, так и внешней направленности. Данная категория в отличие от категорий «исполнительная власть» и «государственное управление» является комплексной, стержневой в административно-правовом регулировании общественных отношений. Введение ее в оборот административно-правовой науки позволяет четко отграничить организационно-управленческую и правоохранительную деятельность, регулируемую нормами административного права, от иных видов властно-публичной деятельности, не находящихся в сфере административно-правового регулирования.

В предмет административного права, по нашему мнению, необходимо включать именно те общественные отношения, которые возникают в сфере организации и осуществления административно-публичной деятельности и в связи с ее осуществлением. Такой подход согласуется и со сложившимся в административно-правовой науке пониманием предмета административного права. В частности, большинство ученых включают в предмет административно-правового регулирования все виды управленческих отношений, возникающих как в процессе деятельности органов исполнительной власти, так и в ходе осуществления внутреннего управления во всех иных государственных органах. В последнее время в науке административного права ставится вопрос об уточнении предмета административного права. В частности, ряд ученых указывает на то обстоятельство, что объектом административно-правового регулирования являются не только отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти, но и отношения, складывающиеся в ходе управленческой деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, введение в оборот науки административного права категории «административно-публичная деятельность», наиболее полно отражающей сущность, формы и методы административно-правового регулирования общественных отношений, в качестве основной категории этой науки, на наш взгляд, является обоснованным и закономерным. Использование указанной кате-

гории позволит решить спорную проблему предмета административного права и как следствие — построить четкую систему этой отрасли права.

Категории «исполнительная власть» и «государственное управление» могут также использоваться в административно-правовой науке для более детальной характеристики отдельных сторон административно-публичной деятельности. Однако, как уже подчеркивалось выше, данные категории не являются главными, определяющими в науке административного права. Они выступают в качестве производных от категории «административно-публичная деятельность».

## 1.2. Правовые принципы осуществления административно-публичной деятельности

Административно-публичная деятельность должна осуществляться на основе неких общих правовых начал, называемых в юридической науке *правовыми принципами*. Такие принципы осуществления административно-публичной деятельности выработаны административно-правовой наукой. К сожалению, некоторые из них не нашли своего официального закрепления в административном законодательстве.

В административно-правовой литературе выделяют некоторые принципы административного права, или принципы функционирования исполнительной власти (государственного управления), которые могут быть названы также и в качестве принципов осуществления административной деятельности.

В науке административного права все принципы государственного управления (исполнительной власти), как правило, подразделяются на два вида:

- общие (социально-правовые), или конституционные, к которым относятся такие принципы государственного управления (исполнительной власти), как объективность, эффективность, демократизм, разделение властей, федерализм, гласность, законность;
- организационные, куда включаются, в частности, принцип распределения и нормативного установления полномочий органов государственного управления, принцип сочетания централизации и децентрализации исполнительной власти, принцип отраслевого управления, принцип территориального



управления, принцип линейности и функциональности управления, принцип сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении, принцип ответственности в управлении.

В данном учебнике рассмотрим лишь правовые принципы административно-публичной деятельности, т.е. те, которые закреплены законодательно, в частности в Конституции РФ и иных федеральных законах, либо вытекают из общих теоретико-правовых начал организации государственной власти, в том числе исполнительной.

С нашей точки зрения, все правовые принципы осуществления административно-публичной деятельности можно подразделить на две большие группы:

- общеправовые;
- специально-правовые.

К **общеправовым принципам осуществления административно-публичной деятельности** относятся принципы, на основе которых осуществляется не только административная, но и другие виды властно-публичной деятельности, в частности законотворчество и правосудие. Они, как правило, находят официальное закрепление в нормах международного права и в нормах конституций отдельных государств. Это глобальные правовые идеи, основные начала осуществления любых видов властно-публичной деятельности.

К числу общеправовых принципов осуществления административно-публичной деятельности, с нашей точки зрения, относятся:

1) *принцип верховенства прав и свобод человека* в деятельности административных органов;

2) *принцип верховенства Конституции РФ* над законами РФ и законов РФ над подзаконными нормативными правовыми актами;

3) *принцип верховенства подзаконных нормативных правовых актов*, обладающих большей юридической силой, над подзаконными нормативными правовыми актами, имеющими меньшую юридическую силу;

4) *принцип разделения властей* (видов государственной деятельности), выражением которого является независимость административных органов от органов законодательной и судебной власти и невмешательство этих органов в текущую административно-публичную деятельность;

5) *принцип гласности* (открытости) осуществления административно-публичной деятельности (за исключением случаев, когда необходимо обеспечить режим государственной или иной охраняемой законом тайны).

Обозначенные общеправовые принципы достаточно полно раскрыты в юридической литературе, в том числе административно-

правовой, и в этой связи нет необходимости рассматривать их более обстоятельно в рамках настоящей работы.

Особое внимание хотелось бы уделить специально-правовым принципам осуществления административно-публичной деятельности. Они лежат в основе только административно-публичной деятельности, и ими должны руководствоваться административные органы. Данные принципы определяют организационно-правовые начала административно-публичной деятельности и имеют непосредственное значение для ее осуществления на практике. В силу специфики они не распространяются на другие виды властно-публичной деятельности.

В качестве *специально-правовых принципов осуществления административно-публичной деятельности* можно назвать следующие важнейшие принципы.

**1. Принцип подзаконности и компетентности административно-публичной деятельности.** Административно-публичная деятельность должна осуществляться только на основе соответствующих федеральных законов или законов субъектов РФ и только в пределах, установленных этими законами. Это означает, что административные органы в ходе осуществления властно-публичной деятельности не вправе издавать административно-правовые акты и совершать административно-правовые действия, не предусмотренные соответствующим законом, или предусмотренные законом, но не отнесенные к их компетенции.

Любой административный орган в своей деятельности должен руководствоваться принципом: «Разрешено совершать только те действия, которые прямо указаны в законе и входят в соответствии с этим законом в компетенцию данного органа». Недопустимо совершение административным органом действий, не отнесенных законом к его компетенции. В практической деятельности административных органов данный принцип нередко нарушается. Приведем пример из судебного-арбитражной практики.

В ходе рассмотрения арбитражным судом дела о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности за неприменение контрольно-кассовой машины при осуществлении денежных расчетов с населением установлено, что факт неприменения этой машины был обнаружен путем проведения сотрудником налоговой инспекции так называемой проверочной закупки, т.е. покупки им товара в торговой точке под видом простого покупателя. Действующим законодательством, регулирующим полномочия налоговых органов по контролю над соблюдением правил применения контрольно-кассовых машин, налого-

вым органам не предоставлено право осуществлять проверочные закупки. Проверочная закупка в соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» относится к числу оперативно-розыскных мероприятий и в соответствии с этим Законом может осуществляться только теми органами, которым предоставлено право проводить оперативно-розыскные мероприятия. Перечень таких органов установлен названным Федеральным законом, является исчерпывающим, и налоговые органы в него не включены. В этой связи действия сотрудника налогового органа по проведению проверочной закупки товара у индивидуального предпринимателя были признаны арбитражным судом незаконными, поскольку выходили за пределы компетенции этого органа, определенной действующим законодательством.

В то же время в ходе административно-публичной деятельности допустимо так называемое «административное усмотрение», т.е. возможность выбора административным органом вариантов совершения властно-публичных действий с учетом конкретной жизненной ситуации. Однако при этом выбор вариантов действий должен осуществляться административным органом в пределах, предусмотренных соответствующим законом. Например, при задержании преступника в зависимости от сложившейся ситуации сотрудник милиции вправе применить к нему одно или несколько специальных средств либо огнестрельное оружие, что предусмотрено Законом РФ «О милиции».

Рассматриваемый принцип, к сожалению, до настоящего времени не нашел официального закрепления в действующем административном законодательстве, что приводит в ряде случаев к административному злоупотреблению, пример которого приводился выше.

**2. Принцип централизации административно-публичной деятельности.** Это есть важнейшее правовое начало организации административно-публичной деятельности, поскольку данная деятельность не может эффективно осуществляться без соответствующей централизации административных органов и подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Государственное управление и муниципальное управление могут эффективно осуществляться только при условии централизации административных органов, их соподчиненности при известной степени самостоятельности этих органов в пределах предоставленной им законом компетенции.

Данный принцип неприемлем при организации деятельности законодательных и судебных органов, поскольку эти органы должны быть полностью независимы и самостоятельны.

**3. Принцип разграничения компетенции между административными органами.** Его суть заключается в том, что компетенция административных органов должна быть разграничена *как по вертикали, так и по горизонтали*.

В первом случае это четкое разграничение вопросов, отнесенных либо к ведению федеральных административных органов и административных органов субъектов РФ, либо к ведению государственных административных органов и административных органов местного самоуправления.

Во втором случае это четкое разграничение вопросов ведения между не подчиненными друг другу административными органами, созданными для выполнения различных видов административной деятельности и действующими параллельно, независимо друг от друга. В этом смысле недопустимо дублирование деятельности различных административных органов, т.е. решение ими одних и тех же вопросов, включаемых в сферу административно-правового регулирования одними и теми же методами. В то же время вполне допустимо решение разными административными органами одних и тех же вопросов, но различными методами и в различных правовых формах. Например, решение вопросов борьбы с наркоманией обоснованно возложено не только на специальную Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков, являющуюся правоохранительным органом, но и на Министерство здравоохранения и социального развития РФ, поскольку эти органы решают указанные вопросы разными методами и в различных правовых формах.

**4. Принцип сочетания единоначалия и коллегиальности в административно-публичной деятельности.** В административно-публичной деятельности должны разумно сочетаться, дополнять друг друга единоличные и коллегиальные способы осуществления этой деятельности.

*Единоначалие* в административно-публичной деятельности заключается в том, что все или большинство важнейших вопросов, отнесенных к компетенции того или иного административного органа, решаются от имени этого органа единолично его руководителем (заместителем руководителя). Такими административными органами являются, например, федеральные министерства и федеральные службы.

*Коллегиальность* в административно-публичной деятельности, напротив, состоит в том, что все или большинство важнейших вопросов, отнесенных к компетенции того или иного административного органа, решаются коллегиально на заседаниях членов этих органов путем голосования. В качестве примеров коллегиальных ад-

министративных органов можно назвать Правительство РФ, правительства субъектов РФ, различные комиссии, образуемые в системе органов исполнительной власти и местного самоуправления.

В то же время для обеспечения более гибкого и эффективного решения вопросов в сфере административно-публичной деятельности необходимо сочетание обоих указанных способов осуществления этой деятельности. Такое сочетание может быть двоякого рода.

Во-первых, единоначалие и коллегиальность могут сочетаться в ходе осуществления административными органами внешневластной деятельности. Это проявляется, например, в работе административных комиссий, рассматривающих дела об административных правонарушениях. Постановление по делу об административном правонарушении, рассмотренному административной комиссией, принимается на ее заседании коллегиально путем голосования. В то же время ведет заседание административной комиссии и организует рассмотрение дела председатель этой комиссии. В данном случае единоначалие, проявляющееся в организации работы административной комиссии, удачно сочетается с коллегиальностью — обсуждением и принятием решения по делу об административном правонарушении.

Во-вторых, единоначалие и коллегиальность могут сочетаться и в процессе осуществления внутренней административной деятельности, т.е. в ходе решения внутренних организационно-управленческих вопросов внутри административных органов или системы таких органов. Например, в каждом федеральном министерстве при министре функционирует коллегия министерства, в состав которой включаются руководящие работники этого органа и которая наряду с министром коллегиально путем голосования решает важнейшие внутренние вопросы организации деятельности министерства, его структурных и территориальных подразделений. Подобные совещательные органы (коллегии, совещания, советы и т.п.) образуются и действуют во многих других административных органах.

Реализация принципа сочетания единоначалия и коллегиальности в административно-публичной деятельности позволяет обеспечить, с одной стороны, оперативность решения подведомственных административному органу вопросов, а с другой — необходимую степень проработки этих вопросов, готовности их решения.

**5. Принцип недопустимости совмещения административно-публичной и предпринимательской деятельности.** Сущность его заключается в следующем.

С одной стороны, административные органы, осуществляющие административно-публичную деятельность в соответствии с предо-

ставленной им компетенцией, не вправе одновременно осуществлять какую-либо предпринимательскую деятельность, например, заниматься продажей товаров, выполнением работ, оказанием услуг, за исключением государственных.

С другой стороны, никакие хозяйствующие субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность, а именно предприятия, в том числе государственные и муниципальные, не могут быть наделены полномочиями административных органов и не вправе одновременно осуществлять и административно-публичную деятельность.

Реализация этого принципа на практике позволяет четко отграничивать административно-публичную деятельность от экономической, предпринимательской деятельности и избегать различных злоупотреблений со стороны как административных органов, так и хозяйствующих субъектов.

Рассматриваемый принцип нормативно закреплен в антимонопольном законодательстве Российской Федерации.

**6. Принцип обоснованности властного вмешательства административных органов в предпринимательскую, социально-культурную и иную деятельность физических лиц и организаций.** Сущность его состоит в том, что при осуществлении административно-публичной деятельности не допускается произвольное, необоснованное властное вмешательство административных органов в деятельность физических лиц и организаций. Такое властное вмешательство должно быть обосновано наличием предусмотренных законом фактических оснований. В частности, внеплановые проверки деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц могут проводиться только при наличии одного из предусмотренных законодательством о государственном контроле (надзоре) оснований для проведения таких проверок, перечень которых является исчерпывающим.

**7. Принцип возложения бремени доказывания законности совершенных административными органами действий (бездействия), изданных (принятий) или правовых актов на сами эти органы.** При возникновении и рассмотрении в административном или в судебном порядке спора между физическим лицом или организацией, с одной стороны, и административным органом, совершившим в отношении этого лица или организации какое-либо властное действие (бездействие) либо издавшим (принявшим) в отношении него (нее) индивидуальный правовой акт, с другой стороны, на данный орган возлагается обязанность доказать законность и обоснованность со-

вершения соответствующего действия (бездействия), издания (принятия) правового акта.

Данный принцип нашел нормативное закрепление в нормах гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок осуществления административного судопроизводства.

Таковы наиболее важные, имеющие, с нашей точки зрения, практическое значение правовые принципы осуществления административно-публичной деятельности.

### 1.3. Виды административно-публичной деятельности

Административно-публичная деятельность очень многообразна по своему содержанию, по субъектам, осуществляющим эту деятельность, по формам и методам ее осуществления. В этой связи в целях наиболее полного изучения рассматриваемой административно-правовой категории представляется необходимым выделить и охарактеризовать виды административно-публичной деятельности по следующим основным критериям.

***Первый критерий:** в зависимости от сферы регулируемых административным правом отношений, в пределах которой осуществляется административно-публичная деятельность*

**1. Внутренняя административно-публичная деятельность** осуществляется внутри административных или иных государственных органов и органов местного самоуправления либо их системы и направлена на обеспечение внутреннего властно-публичного управления, организацию нормального функционирования этих органов и учреждений посредством использования соответствующих административно-правовых методов.

Внутренняя административно-публичная деятельность осуществляется практически во всех государственных органах и органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и проявляется, в частности, в издании (принятии) руководителями этих органов внутренних приказов (распоряжений), проведении совещаний, инструктажей, в совершении организационно-распорядительных действий в отношении подчиненных сотрудников. Ее особенностью является то, что она осуществляется не только в органах исполнительной власти, но и в органах законодательной и судебной власти, а также в иных государственных органах, не вписывающихся в систему разделения властей, и в органах местного самоуправления.

Например, административной деятельностью занимаются председатели палат Федерального Собрания РФ, председатели всех судов, Генеральный прокурор РФ, председатель Центрального банка РФ, руководитель Администрации Президента РФ, руководители представительных органов местного самоуправления.

**2. Внешняя административно-публичная деятельность** направлена на обеспечение властно-публичного регулирования, охраны и защиты отношений, возникающих вне этих органов или их системы, и осуществляется в сфере внешнего взаимодействия публичной административной власти и общества посредством использования соответствующих административно-правовых методов.

Внешнюю административно-публичную деятельность вправе осуществлять не все административные органы. Так, действующим российским законодательством право на ее осуществление, как правило, предоставляется лишь органам исполнительной власти и исполнительным органам местного самоуправления, которые наделены соответствующими внешневластными полномочиями в отношении не подчиненных им организационно физических и юридических лиц.

Органы управления, действующие внутри органов законодательной и судебной власти, представительных органов местного самоуправления, в государственных и муниципальных учреждениях, вообще не вправе осуществлять внешнюю административно-публичную деятельность и не наделяются законодательством соответствующими внешневластными полномочиями.

Субъектами, на которые направлена внешняя административно-публичная деятельность, являются физические и юридические лица, а также иные административные органы, не находящиеся в каком-либо служебном или организационном подчинении административным органам, осуществляющим данную деятельность.

Рассматриваемая деятельность преследует цель обеспечить реализацию субъективных юридических прав и обязанностей физических и юридических лиц, охрану и защиту их прав и свобод от противоправных посягательств других лиц, а также обеспечить их безопасность, безопасность государства, надлежащий публичный порядок в обществе.

В качестве примера можно назвать деятельность административных органов по выдаче лицензий физическим и юридическим лицам, регистрации прав и правового статуса этих лиц, выявлению и пресечению административных правонарушений, осуществлению надзора за соблюдением указанными лицами действующего законодательства.



**Второй критерий:** в зависимости от содержания и целей осуществления

**1. Административно-нормотворческая деятельность** осуществляется специально уполномоченными на то административными органами и заключается в подготовке и принятии (издании) нормативных правовых актов и локальных нормативных актов с целью нормативного регулирования отношений, возникающих в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти и в сфере взаимодействия ее с обществом на основе и во исполнение соответствующих законов. В зависимости от направленности и целей она может быть подразделена на внешнюю и внутреннюю.

*Внешнюю* административно-нормотворческую деятельность вправе осуществлять далеко не все административные органы, а только те из них, которым законом предоставлено право принятия (издания) нормативных правовых актов, т.е. актов, действие которых распространяется на определенную территорию (всей Российской Федерации или субъекта РФ) и на неопределенный круг лиц, не находящихся в организационной и служебной подчиненности этим органам. По действующему законодательству право принятия (издания) нормативных правовых актов предоставлено, в частности, Президенту РФ и Правительству РФ, федеральным министерствам и некоторым иным федеральным органам исполнительной власти, Центральному банку РФ, высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ.

Только эти административные органы вправе осуществлять внешнюю административно-нормотворческую деятельность. Все иные административные органы, в частности, многочисленные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, структурные подразделения исполнительных органов местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, органы управления, действующие внутри различных государственных органов и органов местного самоуправления, лишены возможности принятия (издания) нормативных правовых актов, действие которых распространяется на определенную территорию и на неопределенный круг лиц, и соответственно не вправе осуществлять внешнюю административно-нормотворческую деятельность.

Вместе с тем указанные административные органы вправе осуществлять *внутреннюю* административно-нормотворческую деятельность, т.е. могут издавать (принимать) так называемые локальные нормативные акты, действующие только внутри этих органов и входящих в них структурных и территориальных подразделений, и распространяющиеся только на служащих этих органов. К такого рода локальным нормативным актам относятся внутренние приказы, инструкции, правила и положения, регламентирующие, в частности,

правила внутреннего распорядка, порядок работы со служебной документацией, служебную дисциплину.

**2. Административно-правоприменительная деятельность** заключается в применении в определенных административно-правовых формах и с использованием определенных административно-правовых методов норм административного и других отраслей права, содержащихся в законах и подзаконных нормативных правовых актах, в целях индивидуального правового регулирования, а также охраны и защиты соответствующих общественных отношений.

В ее структуре, в свою очередь, могут быть выделены следующие ее виды:

- административно-регулятивная;
- административно-охранительная.

*Административно-регулятивная деятельность* — это деятельность административных органов, направленная на обеспечение реализации законных интересов государства и общества, субъективных юридических прав и обязанностей индивидуально определенных физических лиц и организаций в сфере взаимодействия публичной власти и общества посредством издания (принятия) указанными органами соответствующих индивидуально регулятивных правовых актов и совершения ими соответствующих регулятивных юридически значимых действий. Она осуществляется административными органами в тех случаях, когда:

- физическому или юридическому лицу необходимо реализовать предоставленное ему юридическое право или исполнить возложенную на него юридическую обязанность;
- реализация этого юридического права или юридической обязанности может быть осуществлена заинтересованным лицом только посредством властно-организующей деятельности соответствующего компетентного административного органа.

Административно-регулятивная деятельность может иметь как внутреннюю, так и внешнюю направленность, т.е. может осуществляться как внутри государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, так и за их пределами.

Примерами внешней административно-регулятивной деятельности являются, в частности, деятельность административных органов по регистрации прав граждан и юридических лиц и их правовых состояний, по выдаче им лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, по назначению и выплате пенсий и пособий, по приему в высшие учебные заведения, по предоставлению земельных участков, по награждению государственными наградами и т.п.

Внутренняя административно-регулятивная деятельность выражается, в частности, в приеме граждан на государственную службу в государственные органы, в регулировании государственно-служебных отношений (перевод, аттестация, увольнение государственных служащих), в регулировании текущей деятельности сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений (проведение совещаний, инструктажей, дача указаний и распоряжений и т.п.).

В ходе административно-регулятивной деятельности соответствующие административные органы обеспечивают реализацию субъективных прав и обязанностей конкретных физических и юридических лиц как по своей инициативе, так и по инициативе самих этих лиц. Эта деятельность направлена на обеспечение регулирующего, управляющего воздействия публичной власти на общественные отношения. В рамках указанной деятельности реализуются регулятивные, а не охранительные функции государства. В процессе осуществления административно-регулятивной деятельности административными органами не разрешаются споры между физическими лицами и (или) организациями, не рассматриваются жалобы этих лиц на действия (бездействие) и решения других административных органов, не решаются вопросы привлечения указанных лиц к юридической ответственности.

В свою очередь, в структуре административно-регулятивной деятельности могут быть выделены следующие ее виды:

- административно-распорядительная — деятельность административных органов, в ходе которой ими осуществляется прямое управление и распоряжение различными объектами (денежными средствами, иным имуществом), а также субъектами (физическими лицами и организациями); примерами являются распределение бюджетных денежных средств, управление этими средствами, закрепление государственного имущества за государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, текущее оперативное руководство подчиненными государственными органами и государственными служащими, командование подчиненными военнослужащими и т.п.;
- административно-правоустановительная — деятельность административных органов, в ходе которой осуществляется властное предоставление физическим лицам и организациям субъективных юридических прав или правового статуса, возложение на них субъективных юридических обя-

занностей и обеспечивается реализация этих прав и обязанностей (это, например, принятие физических лиц в гражданство Российской Федерации, назначение и выплата гражданам пенсий и пособий, выдача лицензий и разрешений на осуществление отдельных видов деятельности или совершение отдельных действий, государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, прав на недвижимое имущество и сделок с ним, призыв граждан на военную и альтернативную гражданскую службу и т.п.).

*Административно-охранительная деятельность* — это деятельность административных органов, направленная на обеспечение охраны и защиты субъективных юридических прав индивидуально определенных физических лиц и организаций в сфере взаимодействия публичной власти и общества, исполнения возложенных на них в этой сфере субъективных юридических обязанностей, а также на обеспечение безопасности государства, общественной и личной безопасности посредством издания (принятия) указанными органами соответствующих индивидуальных охранительных правовых актов и совершения ими соответствующих охранительных юридически значимых действий. Она осуществляется административными органами в тех случаях, когда:

- необходимо обеспечить правовую охрану и (или) защиту субъективного юридического права, предоставленного физическому лицу или организации, принудительно обеспечить исполнение этим лицом или организацией возложенной на него (нее) субъективной юридической обязанности либо обеспечить безопасность государства, общественную безопасность или безопасность отдельных лиц;
- указанные выше задачи могут быть решены посредством издания (принятия) соответствующим компетентным административным органом индивидуального охранительного правового акта и (или) совершения им соответствующего охранительного юридически значимого действия.

Административно-охранительная деятельность может иметь как внутреннюю, так и внешнюю направленность, т.е. может осуществляться как внутри государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, так и за их пределами:

- внешняя направленность проявляется, в частности, в осуществлении компетентными административными органами государственного контроля и надзора за соблюдением физическими лицами и организациями определенных установленных дейст-

вующим законодательством правил и требований, в применении к данным субъектам мер административного принуждения, том числе мер административной ответственности;

- внутренняя направленность выражается, в частности, в принятии компетентными должностными лицами необходимых мер по обеспечению служебной дисциплины внутри административных органов и их системы, в том числе посредством применения к государственным служащим предусмотренных законодательством о государственной службе дисциплинарных взысканий.

В структуре административно-охранительной деятельности можно выделить следующие виды властной деятельности:

- административно-наблюдательная (контрольная, надзорная) — деятельность компетентных административных органов, состоящая в осуществлении специального наблюдения за поведением физических и юридических лиц без применения к ним мер административного ограничения и принуждения с целью выявления возможных нарушений публичного правопорядка и установленного режима безопасности государства, общества, отдельных физических и юридических лиц (в частности, надзорная деятельность органов ГИБДД МВД РФ за соблюдением участниками дорожного движения установленных правил безопасности дорожного движения, надзорная деятельность подразделений патрульно-постовой службы милиции за соблюдением гражданами правил поведения в общественных местах, проведение компетентными административными органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), проверок в отношении физических и юридических лиц с целью установления соответствия их деятельности требованиям законодательства РФ);
- административно-ограничительная — деятельность компетентных административных органов, в ходе которой ими осуществляется временное ограничение прав и свобод физических лиц, прав юридических лиц с целью обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, безопасности отдельных лиц при наличии потенциальных или реальных угроз такой безопасности (например, совершение административными органами таких действий, как принудительная эвакуация населения из районов стихийных бедствий, ограничение движения транспортных средств и пешеходов на отдельных участках дорог или улиц при наличии опасности, введение на определенной территории карантина);

- **административно-принудительная** — деятельность компетентных административных органов, в ходе которой ими осуществляется применение мер государственного (административного) принуждения к физическим и юридическим лицам, совершившим преступления, административные и иные правонарушения, добровольно не исполнившим возложенные на них публичные обязанности, в целях пресечения противоправного поведения этих лиц, обеспечения привлечения их к административной и дисциплинарной ответственности, обеспечения исполнения указанными лицами публичных обязанностей и предупреждения противоправного поведения в будущем (она может иметь внутреннюю направленность — привлечение руководителем административного органа подчиненного ему сотрудника к дисциплинарной ответственности, а также внешнюю направленность — применение сотрудниками милиции физической силы и специальных средств к лицам, совершившим преступления и административные правонарушения, административное задержание правонарушителей, наложение судебными приставами-исполнителями ареста на имущество должников и т.п.);
- **административно-арбитражная** — деятельность компетентных административных органов по разрешению споров и разногласий, возникающих между физическими лицами и (или) организациями в процессе осуществления ими экономической деятельности, между указанными субъектами, с одной стороны, и административными органами, с другой стороны, а также между самими административными органами в процессе их властно-публичной деятельности по обеспечению правовой защиты нарушенных прав и законных интересов участников споров и разногласий (например, в соответствии с действующим федеральным законодательством компетентные административные органы уполномочены разрешать споры, возникающие между участниками налоговых, таможенных, патентных отношений, отношений, возникающих в сфере ценообразования).

**Третий критерий:** в зависимости от вида субъектов, осуществляющих административно-публичную деятельность

**1. Административная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти:** Правительством РФ, федеральными министерствами, правительством субъектов РФ.

**2. Административная деятельность, осуществляемая государственными органами, не отнесенными законодательством к органам законодательной, исполнительной или судебной власти:** органов военного управления, избирательных комиссий, Счетной палаты РФ, прокуратуры РФ, Администрации Президента РФ.

**3. Административная деятельность, осуществляемая органами управления, функционирующими внутри органов исполнительной власти** (их системы). Например, к ней относится организационно-управленческая деятельность Председателя Правительства РФ, федеральных министров.

**4. Административная деятельность органов управления, функционирующих внутри указанных выше государственных органов, не вписывающихся в систему разделения властей:** руководителя Администрации Президента РФ, Генерального прокурора РФ.

**5. Административная деятельность органов управления, функционирующих внутри органов законодательной власти.** В частности, это может быть управленческая деятельность Председателей Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

**6. Административная деятельность органов управления, функционирующих в системе судебной власти.** К ней, в частности, относится организационно-управленческая деятельность председателей всех судов, квалификационных коллегий судей, органов Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

**7. Административная деятельность исполнительных органов местного самоуправления.** К ней относится, например, деятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления районов, городов, сельских поселений.

**8. Административная деятельность органов управления, образуемых внутри представительных органов местного самоуправления.** Например, это организационно-управленческая деятельность председателя представительного органа местного самоуправления.

**9. Административная деятельность государственных должностных лиц и должностных лиц местного самоуправления (публичных должностных лиц), не состоящих в штате государственных органов и органов местного самоуправления:** Президента РФ, президентов республик в составе РФ, губернаторов иных субъектов РФ, глав муниципальных образований.

**10. Административная деятельность государственных и муниципальных учреждений.** Такую деятельность осуществляют, в частности, учреждения Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ, государственные администрации морских рыбных

портов, бассейновые управления по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и регулированию рыболовства.

**11. Административная деятельность органов управления, образуемых внутри государственных и муниципальных учреждений.** К ней относится, в частности, организационно-управленческая деятельность ректора и ученого совета государственного высшего учебного заведения.

**12. Административная деятельность иных уполномоченных государством или муниципальными образованиями организаций.** Например, это может быть лицензионно-разрешительная и надзорная деятельность Центрального банка РФ, осуществляемая в отношении кредитных организаций, деятельность административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних, функционирующих в муниципальных образованиях.

**13. Административная деятельность работников некоторых негосударственных и немунципальных организаций:** начальников железнодорожных станций, морских и речных портов по разрешению подведомственных им дел об административных правонарушениях и т.д.

## Контрольные вопросы

1. Определите содержание каждого из перечисленных видов властно-публичной деятельности: законодательная, местная представительство-нормотворческая, судебная, досудебная уголовно-процессуальная, оперативно-розыскная, уголовно-исполнительная, административная. Какой из видов властно-публичной деятельности регулируется нормами административного права?
2. Дайте определение административно-публичной деятельности и назовите субъектов этой деятельности.
3. Соотнесите между собой такие категории, как «административно-публичная деятельность», «исполнительная власть», «государственное управление», «административная деятельность».
4. Назовите общеправовые и специально-правовые принципы административно-публичной деятельности.
5. Проведите различие между внутренней и внешней административно-публичной деятельностью.
6. Дайте определение и раскройте содержание административно-нормотворческой деятельности.
7. Дайте определение и раскройте содержание административно-регулятивной деятельности.



8. Дайте определение и раскройте содержание административно-охранительной деятельности.
9. Какие виды административно-публичной деятельности можно выделить в зависимости от вида субъектов, осуществляющих данную деятельность?

### Задания для самостоятельной работы

#### Модульная программа к главе 1

#### «Административно-публичная деятельность как вид государственно-публичной деятельности, регулируемой административным правом»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Административно-публичная деятельность как категория административного права</i>
Понятие	
Цели	
Основные признаки	
Правовые принципы	
Виды и подвиды	

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глава 2

# Характеристика административного права как отрасли российского права

## 2.1. Предмет административного права

Как известно, в качестве предмета любой отрасли права выступают те общественные отношения, которые регулируются нормами этой отрасли права.

Административное право как самостоятельная отрасль российского права регулирует общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере.

Что такое «административно-публичная сфера»? Это такая область функционирования государства, в которой формируются и реализуются группы общественных отношений, возникающих:

- в процессе организации и осуществления административно-публичной деятельности как одного из видов властно-публичной деятельности государства с непосредственным участием в них соответствующих административных органов;
- в процессе разрешения судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях;
- между физическими лицами и (или) организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них административных органов, но находящиеся под контролем (надзором) последних.

В этой связи **предмет административного права** составляют три группы общественных отношений.

### ***Первая группа***

1. ***Отношения в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти***, которые, в свою очередь, могут быть дифференцированы следующим образом:

- внутриорганизационные управленческие и охранительные отношения, возникающие в ходе осуществления внутреннего

управления и обеспечения внутренней дисциплины во всех без исключения государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях (например, между Председателем Правительства РФ и министрами, между председателем суда и сотрудниками аппарата этого суда, между главой местной администрации и сотрудниками этой администрации);

- внутрисистемные управленческие и охранительные отношения, т.е. отношения, возникающие в ходе осуществления внутреннего управления и обеспечения дисциплины внутри организационно обособленной системы государственных органов, органов местного самоуправления и соответствующих учреждений (например, между Министерством внутренних дел РФ и его территориальными органами в субъектах РФ, т.е. министерствами, главными управлениями и управлениями, между Министерством образования и науки РФ и входящими в систему этого министерства государственными образовательными учреждениями);
- межведомственные управленческие отношения, т.е. координационные отношения, возникающие между административными органами, не подчиненными друг другу, занимающими в системе государственной власти или местного самоуправления равное правовое положение, связанные с решением ими совместных задач в административно-публичной сфере (например, между Министерством внутренних дел РФ и Федеральной службой безопасности по поводу планирования и координации совместных действий в сфере выявления и пресечения преступлений);
- надведомственные управленческие и охранительные отношения, т.е. отношения, возникающие в ходе осуществления административными органами в пределах их ведения внешней административно-публичной деятельности в отношении иных не подчиненных им государственных органов или органов местного самоуправления (например, между Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и проверяемыми ею иными органами исполнительной власти, отношения между Федеральной антимонопольной службой и иными органами исполнительной власти, нарушающими антимонопольное законодательство).

2. *Отношения в сфере внешнего взаимодействия публичной административной власти с обществом*, т.е. управленческие и охранительные

тельные отношения, возникающие в процессе осуществления административными органами в пределах предоставленной им компетенции внешней административно-публичной деятельности в отношении не подчиненных им организационно (по службе) организаций и физических лиц. Например, это могут быть отношения между налоговыми органами и проверяемыми ими предприятиями, между сотрудниками милиции и гражданами, совершившими административные правонарушения, и т.п.

### ***Вторая группа***

В нее входят отношения, возникающие в процессе разрешения судами общей юрисдикции и мировыми судьями подведомственных им дел об административных правонарушениях, в том числе:

- при рассмотрении судами общей юрисдикции и мировыми судьями подведомственных им дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности;
- при рассмотрении судами общей юрисдикции жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные административными органами или нижестоящими судами.

Отношения, возникающие в процессе разрешения арбитражными судами дел об административных правонарушениях, нельзя включать в содержание предмета административного права, поскольку в настоящее время они регулируются нормами другой самостоятельной отрасли права — арбитражного процессуального права.

### ***Третья группа***

**1. Отношения в процессе публичного общения физических лиц в общественных местах по поводу соблюдения правил поведения в этих местах**, находящиеся под надзором компетентных административных органов, в частности, органов внутренних дел (например, между гражданами на улицах, в местах массового публичного общения, при проведении массовых общественных мероприятий).

**2. Отношения в процессе публичного взаимодействия физических лиц в ходе дорожного движения по поводу соблюдения правил дорожного движения**, находящиеся под надзором органов внутренних дел — ГИБДД МВД РФ (например, между водителями транспортных средств, между водителями и пешеходами).

**3. Отношения между организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг, и физическими лицами — потребителями по поводу соблюдения установленных публичных правил (регистрационных, лицензионных, санитарных, экологических и т.п.)**

осуществления указанной деятельности, находящиеся под надзором (контролем) компетентных контрольно-надзорных административных органов (например, между продавцом товара и покупателем товара по поводу соблюдения санитарных требований к условиям и срокам хранения данного товара).

4. *Отношения между государственными и муниципальными организациями и физическими лицами, находящимися в зависимости от них*, по поводу соблюдения последними публичных правил поведения в этих организациях (например, между государственными высшими учебными заведениями и студентами, обучающимися в них, между государственными медицинскими учреждениями и больными, находящимися в них на излечении, по поводу соблюдения внутренней дисциплины).

5. *Отношения между работодателями в лице соответствующих руководителей или индивидуальных предпринимателей и работниками* по поводу соблюдения последними установленных публичных правил общественной безопасности (пожарной, экологической, безопасной эксплуатации транспортных средств и т.п.). В данном случае работодатели, а именно организации и индивидуальные предприниматели, выступают в качестве субъектов, на которых государство возложило обязанность по обеспечению в процессе предпринимательской и иной деятельности соблюдения публичных правил и требований общественной безопасности, а также ответственность за нарушение этих правил и требований.

Именно эти названные выше группы общественных отношений и входящие в них виды отношений, возникающих в административно-публичной сфере, и образуют, по нашему мнению, предмет административного права. В дальнейшем по ходу изложения материала в учебнике в целях упрощения терминологии под предметом административного права мы будем понимать общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере.

С нашей точки зрения, в систему указанных выше отношений, образующих предмет административного права, включаются не только материальные, но и процессуальные отношения, возникающие в ходе организации и осуществления административно-публичной деятельности. Административно-процессуальные отношения, тесно связанные с соответствующими административно-материальными отношениями, как представляется, не образуют предмет самостоятельной отрасли права — административно-процессуального права, а входят в содержание предмета административного права.

Кроме того, исходя из изложенного выше подхода к пониманию административно-публичной деятельности, полагаем, что в предмет

административного права не входят следующие группы регулируемых нормами права отношений:

1) возникающие в процессе организации и осуществления управления внутри общественных и религиозных объединений, не имеющие властно-публичного характера и регулируемые нормами гражданского права, а также корпоративными нормами, содержащимися во внутренних нормативных актах этих объединений (уставах, положениях и т.п.);

2) возникающие в процессе организации и осуществления управления внутри государственных и муниципальных унитарных предприятий, не имеющие властно-публичного характера и регулируемые нормами гражданского права, а также корпоративными нормами, содержащимися во внутренних нормативных актах этих предприятий (уставах, положениях и т.п.);

3) возникающие в процессе организации и осуществления управления внутри иных негосударственных и немunicipальных коммерческих и некоммерческих организаций (хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, некоммерческих партнерств, товариществ собственников жилья, фондов и т.п.), регулируемые нормами гражданского, жилищного и иных отраслей права, а также корпоративными нормами, содержащимися во внутренних нормативных актах этих организаций (уставах, положениях и т.п.);

4) возникающие в ходе разрешения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из административных правоотношений.

В литературе по административному праву перечисленные виды общественных отношений иногда включаются в предмет административного права. Однако нам представляется, что такой подход необоснованно расширяет предмет административного права.

*Во-первых*, управленческие отношения внутри любых видов предприятий, общественных объединений, любых частных организаций не являются по своей природе публичными. Они возникают не в процессе административной деятельности публичной власти, т.е. государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а в ходе частного, корпоративного управления, осуществляемого не субъектами публичной власти. В этой связи такие отношения не могут регулироваться отраслью публичного права — административным правом.

*Во-вторых*, процессуальные отношения в ходе рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникаю-

щих из административных правоотношений, а именно дел об оспаривании физическими лицами и организациями ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) административных органов, регулируются в настоящее время гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным правом. Именно поэтому они не могут регулироваться еще и административным правом. По указанной причине не регулируются административным правом также процессуальные отношения, возникающие в ходе рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

## 2.2. Методология административного права

Общественные отношения, составляющие предмет административного права, регулируются посредством определенных методов. Под методами правового регулирования общественных отношений обычно понимаются определенные приемы, способы и средства воздействия правовых норм на эти отношения. В общей теории права выделяют два основных глобальных метода правового регулирования общественных отношений: императивный и диспозитивный.

Административное право, регулируя общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, использует оба метода, однако основным методом административно-правового регулирования является все-таки императивный. Это объясняется тем, что нормы административного права регулируют общественные отношения, возникающие в ходе властной деятельности административных органов или находящиеся под их контролем (надзором).

Применительно к административным правоотношениям с учетом их особенностей названные выше два общих метода правового регулирования будем именовать соответственно административно-императивным и административно-диспозитивным.

### *Административно-императивный метод*

1. Большинство норм административного права определяют правила поведения в виде категорических предписаний, отступление от которых недопустимо. В частности, административно-правовые нормы исчерпывающим образом определяют права и обязанности участников регулируемых ими отношений, а также правовые процедуры реализации этих прав и обязанностей. В качестве примера можно привести нормы, содержащиеся в Правилах дорожного движения.

2. В качестве основных средств властного воздействия административных органов на других участников административных пра-



воотношений нормы административного права предусматривают такие средства, как издание обязательных для исполнения правовых актов, выдача обязательных для исполнения предписаний и указаний, совершение властно-распорядительных действий, применение мер административного принуждения. Именно при помощи этих средств и осуществляется текущая административно-публичная деятельность. В частности, решение административными органами таких текущих вопросов, возникающих у физических и юридических лиц, как государственная регистрация сделок с недвижимым имуществом, назначение пенсий, предоставление земельных участков, получение лицензий и иных разрешений и т.п., осуществляется соответственно посредством издания этими органами правовых актов или совершения властно-распорядительных действий.

**3.** Нормы административного права дают возможность административным органам в ходе осуществления ими административно-публичной деятельности во многих случаях самим, по собственной инициативе, принимать те или иные властные решения, совершать властные действия в отношении физических и юридических лиц, в том числе не подчиненных им организационно. Например, в соответствии с действующим административным законодательством сотрудники милиции вправе по собственной инициативе доставлять граждан, совершивших административные правонарушения, в органы внутренних дел, задерживать их и применять в отношении них иные меры административного принуждения, предусмотренные законом.

#### *Административно-диспозитивный метод*

**1.** Отдельные нормы административного права предоставляют участникам соответствующих регулируемых ими правоотношений право выбирать по своему усмотрению указанные в этих нормах альтернативные варианты поведения. Например, норма ст. 30.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях предоставляет лицу, в отношении которого должностным лицом вынесено постановление по делу об административном правонарушении, право обжаловать это постановление по своему усмотрению в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

**2.** В некоторых случаях административно-правовые нормы предусматривают возможность решения отдельных вопросов, возникающих в административно-публичной сфере, не посредством издания обязательных для исполнения правовых актов и совершения властно-распорядительных действий, а путем применения таких средств, как согласование и координация действий участников соответствующих

правоотношений. Это возможно, в частности, при регулировании отношений между различными не подчиненными друг другу административными органами, занимающими равное правовое положение в системе таких органов.

3. В отдельных случаях нормы административного права допускают регулирование соответствующих отношений, возникающих в административно-публичной сфере, путем заключения между участниками этих отношений так называемых административных договоров (соглашений). По действующему российскому законодательству заключение таких договоров и соглашений допускается, в частности, при решении вопросов разграничения компетенции между органами исполнительной власти различного уровня, а также при оформлении государственно-служебных отношений. Следует отметить, что административные договоры и соглашения, заключаются, как правило, внутри самой системы административных органов с целью обеспечения ее внутреннего функционирования. Внешняя же административно-публичная деятельность административных органов, направленная в отношении не подчиненных им физических и юридических лиц, не может регулироваться посредством заключения договоров и соглашений с этими лицами, поскольку в этом случае невозможно будет осуществлять властное воздействие на поведение указанных лиц в публично-правовой сфере.

В целом же административное право должно использовать императивный (жесткий) и диспозитивный (мягкий) методы правового регулирования в их разумном сочетании — в соответствии со спецификой регулируемых общественных отношений, возникающих в процессе административно-публичной деятельности.

## 2.3. Система административного права

Административное право, как и любая другая отрасль права, имеет внутреннее строение, т.е. включает в себя относительно самостоятельные группировки правовых норм, тесно связанные между собой. Система административного права довольно сложна и в отличие от многих других отраслей недостаточно развита. Это обуславливается сложностью самого предмета административного права. Ведь административно-публичная деятельность, регулируемая нормами административного права, осуществляется во всех без исключения сферах жизнедеятельности государства и общества: политической, экономической, социально-культурной, правоохранительной. Имеются определенные особенности административно-правового воздействия на возникающие в каждой из этих сфер об-

пественные отношения. Указанные особенности закрепляются нормами административного права, а следовательно, оказывают влияние и на построение этих норм, на их систему.

Итак, *система административного права* — это *внутреннее строение данной отрасли права, подразделение ее на относительно самостоятельные группировки правовых норм, обусловленное спецификой предмета административно-правового регулирования.*

В действующем административном законодательстве РФ система административного права четко не просматривается. Это связано с тем, что нормы административного права не сосредоточены, как, например, нормы гражданского или уголовного права в одном кодифицированном нормативном правовом акте, а разбросаны по различным федеральным законам, законам субъектов РФ и многочисленным подзаконным нормативным правовым актам.

Система административного права как отрасль права может быть построена лишь теоретически — посредством логического подразделения большого массива действующих административно-правовых норм на определенные части, связанные между собой.

В административно-правовой науке в систему административного права традиционно включают общую и особенную части, которые, в свою очередь, подразделяются на определенные административно-правовые институты или иные образования.

*Общая часть* административного права включает в себя правовые нормы, определяющие наиболее общие, основные начала правового регулирования в административно-публичной сфере. В структуре общей части административного права теоретически можно выделить группы административно-правовых норм, определяющие:

1) общие правовые начала (принципы) организации и осуществления административно-публичной деятельности, а именно исполнительной власти и исполнительно-распорядительной деятельности органов местного самоуправления;

2) основы административно-правового статуса физических лиц, т.е. их наиболее общие права, обязанности и юридическую ответственность в административно-публичной сфере;

3) основы административно-правового статуса организаций, т.е. их наиболее общие права, обязанности и юридическую ответственность в административно-публичной сфере;

4) общие правовые основы построения и деятельности административных органов, в частности органов исполнительной власти;

5) основы правового статуса государственных служащих;

6) правовые формы осуществления административно-публичной деятельности;

7) методы осуществления административно-публичной деятельности, в том числе основания и порядок привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности;

8) общие правовые процедуры осуществления административно-публичной деятельности, в том числе основы административного процесса.

Как отмечалось выше, все эти группы административно-правовых норм выделены нами условно, поскольку в действующем законодательстве они, как правило, не обособлены и содержатся в различных нормативных правовых актах, причем нередко вместе с нормами особенной части административного права.

**Особенная часть** административного права включает в себя правовые нормы, регулирующие особенности осуществления административно-публичной деятельности и порядок публичного взаимодействия физических лиц и организаций (административный порядок) в различных сферах жизнедеятельности государства и общества.

В структуре особенной части административного права в зависимости от сферы жизнедеятельности государства и общества, регулируемой административно-правовыми нормами, можно выделить группы норм, определяющие административный порядок в следующих сферах:

1) экономики — промышленности, энергетики, сельского хозяйства, транспорта и связи, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, торговли (их совокупность обобщенно может быть названа *административно-экономическим правом*);

2) финансов — формирования и исполнения бюджетов всех уровней, налогообложения, денежного обращения, совершения валютных операций (их совокупность данных норм обобщенно может быть поименована *административно-финансовым правом*);

3) социально-культурной — труда и социальной защиты населения, здравоохранения, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта, туризма и молодежной политики (их совокупность обобщенно может быть названа *административно-социальным правом*);

4) обороны и функционирования вооруженных сил, иных войск и воинских формирований (их совокупность обобщенно может быть названа *военно-административным правом*);

5) обеспечения государственной безопасности, т.е. безопасности конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства (их совокупность может быть обозначена понятием «*право государственной безопасности*»;

б) обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью, функционирования судебной власти (совокупность таких административно-правовых норм обобщенно может быть поименована понятием «*административно-охранительное право*»;

7) иностранных дел, т.е. в сфере внешних сношений государства с другими государствами, иностранными и международными организациями (их совокупность обобщенно может быть названа *административно-иностраным правом*).

Указанные группы административно-правовых норм, составляющих особенную часть административного права, как правило, сосредоточены в отдельных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере жизнедеятельности государства и общества.

Четкая и стройная система административного права может быть построена лишь на основе соответствующей системы административного законодательства России, которая в настоящее время отсутствует.

Система административного законодательства, по нашему мнению, должна быть построена следующим образом:

1) Административный кодекс РФ, объединяющий наиболее общие нормы административного права, определяющие, в частности, основы построения и деятельности системы административных органов, в том числе органов исполнительной власти, типичные правовые формы и методы их деятельности, основы административно-правового статуса индивидуальных субъектов и организаций;

2) федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые на основе Административного кодекса РФ и содержащие специальные нормы административного права, регламентирующие основы построения и функционирования отдельных институтов общей части административного права (законы о государственной службе, об административных процедурах, об административной ответственности и т.п.);

3) федеральные законы, в том числе кодифицированные, и подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые на основе Административного кодекса РФ и иных общеадминистративных федеральных законов и содержащие специальные нормы административного права, регламентирующие особенности административного правопорядка в отдельных сферах жизнедеятельности государства и общества (Транспортный кодекс, Образовательный кодекс, Основы законодательства о здравоохранении, Санитарный кодекс, Основы законодательства о культуре, Основы организации и деятельности органов внутренних дел, Кодекс общественной безопасности, Исполнительный кодекс и др.).

На основе указанных выше федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, образующих остов федерального административного законодательства, субъекты Российской Федерации вправе в пределах своего ведения принимать (издавать) законы и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы определения и обеспечения административного правопорядка на своей территории.

## 2.4. Источники административного права: понятие и виды

Под *источниками административного права* необходимо понимать используемые государством официально-документальные формы выражения и закрепления административно-правовых норм, доведения их до сведения правоприменителей и иных заинтересованных лиц в целях обеспечения их реального действия.

Иными словами, источники административного права — это исходящие от уполномоченных государственных органов и должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, иных органов публичного управления, действующих от имени государства или муниципального образования, официальные документы, устанавливающие, изменяющие или отменяющие административно-правовые нормы.

В качестве источников административного права в России используются следующие виды официальных документов:

- нормативные правовые акты;
- нормативные публичные договоры;
- судебные акты, принятые по делам, связанным с проверкой конституционности или законности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в административно-публичной сфере.

Рассмотрим подробнее каждый из названных видов источников административного права.

**I. Нормативные правовые акты.** В них включают законы и подзаконные правовые акты.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. В этой связи источниками административного права могут быть **законы** — как федеральные, так и субъектов РФ.

**1. Федеральные законы** включают:

- основные (конституционные) федеральные законы, которые определяют наиболее общие основные начала (принципы) организации и осуществления административно-публичной деятельности в Российской Федерации, в числе которых: Конституция Российской Федерации, устанавливающая правовые основы организации и функционирования административных органов, административно-правового статуса граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (главы 1—6); федеральные конституционные законы, регулирующие организацию и осуществление административно-публичной деятельности по вопросам, прямо указанным в Конституции РФ («О Правительстве РФ», «О чрезвычайном положении», «О военном положении»);
- обычные федеральные законы, определяющие на основе Конституции РФ и федеральных конституционных законов систему и организацию функционирования федеральных административных органов, а также регулирующие осуществление административно-публичной деятельности в отдельных сферах жизнедеятельности государства и общества или по отдельным ее направлениям (например, «О государственной гражданской службе», «Об обороне», «О милиции», «О пожарной безопасности» и т.п.); в числе обычных федеральных законов особо выделяются кодифицированные законы — кодексы, но единственным кодексом, который полностью состоит из норм административного права, является Кодекс РФ об административных правонарушениях, а еще административно-правовые нормы содержатся и в других кодексах, в частности в Земельном, Градостроительном, Жилищном, Лесном, Водном, Таможенном, Бюджетном, Налоговом, Трудовом, и регулируют вопросы организации и осуществления административно-публичной деятельности в соответствующих сферах функционирования государства и общества.

**2. Законы субъектов Российской Федерации** включают:

- основные законы субъектов РФ, определяющие наиболее общие правовые основы организации и осуществления административно-публичной деятельности в соответствующих субъектах РФ (конституции и уставы субъектов РФ, определяющие систему и правовые основы функционирования органов исполнительной власти этих субъектов);

- обычные законы субъектов РФ, определяющие на основе конституций и уставов субъектов РФ систему и организацию функционирования административных органов, образуемых этими субъектами, а также регулирующие осуществление административно-публичной деятельности в отдельных сферах жизнедеятельности соответствующих субъектов РФ по вопросам, отнесенным федеральным законодательством к их ведению (например, законы субъектов РФ о правительстве, иных органах исполнительной власти, о государственной службе, об административной ответственности и т.п.).

**Подзаконные нормативные правовые акты** принимаются (издаются) уполномоченными государственными органами и должностными лицами, органами и должностными лицами местного самоуправления в пределах их компетенции в целях конкретизации положений соответствующих законов, регулирующих вопросы организации и осуществления административно-публичной деятельности, и создания необходимого правового механизма действия названных положений законов. Все они являются источниками административного права, их можно подразделить на следующие виды.

1. **Федеральные подзаконные нормативные правовые акты** включают:
  - нормативные указы Президента РФ (например, Указ Президента РФ «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724);
  - постановления Правительства РФ, утверждающие какие-либо правила, положения, регулирующие отношения в административно-публичной сфере (например, постановления Правительства РФ об утверждении положений о федеральных министерствах, о лицензировании отдельных видов деятельности, об утверждении Правил дорожного движения, Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему и т.п.);
  - нормативные правовые акты федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти, издаваемые в форме приказов, инструкций, правил, положений, распоряжений;
  - нормативные правовые акты иных федеральных административных органов, не входящих в систему исполнительной власти РФ (приказы Генеральной прокуратуры РФ, инструкции Центральной избирательной комиссии РФ и Центрального банка РФ).

Особое значение в механизме административно-правового регулирования имеют кодифицированные федеральные подзаконные



нормативные правовые акты, систематизирующие определенные группы административно-правовых норм по тематическому или иному принципу. К их числу можно отнести:

- правила (например, Правила дорожного движения, Правила пожарной безопасности и т.п.);
- положения (например, Положение о проведении государственного технического осмотра транспортных средств и прицепов к ним, Положение о паспорте гражданина РФ и т.п.);
- уставы (например, Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности РФ, Устав гарнизонной и караульной службы Вооруженных Сил РФ, уставы федеральных государственных учреждений и т.п.);
- наставления (например, Наставление по работе дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД РФ, Наставление по техническому надзору ГИБДД МВД РФ и т.п.);
- инструкции (например, Инструкция по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ, Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в федеральных органах исполнительной власти и т.п.);
- порядки (например, Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг);
- административные и иные регламенты (например, регламенты внутренней организации федеральных министерств и административные регламенты по исполнению федеральными органами исполнительной власти отдельных возложенных на них государственных функций).

2. *Подзаконные нормативные правовые акты субъектов РФ*, которые включают:

- нормативные правовые акты глав исполнительной власти субъектов РФ — высших должностных лиц субъектов РФ (указы и постановления президентов республик, губернаторов, глав администраций субъектов РФ);
- нормативные правовые акты высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (постановления правительств субъектов РФ);
- нормативные правовые акты иных органов исполнительной власти субъектов РФ (министерств, департаментов, управлений и т.п.), если законодательством соответствующих субъектов РФ им предоставлено право издания нормативных правовых актов.

**3. Подзаконные нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе:**

- уставы муниципальных образований;
- нормативные правовые акты глав муниципальных образований;
- нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления (в частности, решения об утверждении общеобязательных правил на территориях соответствующих муниципальных образований, например правил благоустройства и озеленения территории, проезда в общественном транспорте, торговли и т.п.);
- нормативные правовые акты исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления — глав местных администраций.

**4. Подзаконные нормативные правовые акты иных органов публичного управления, действующих от имени государства или муниципального образования.** В качестве источников административного права могут рассматриваться не только нормативные правовые акты, издаваемые (принимаемые) государственными органами и органами местного самоуправления, но и локальные нормативные акты, действующие внутри государственных и муниципальных учреждений, а также иных организаций, в том числе частных, и регламентирующие осуществление внутреннего управления и обеспечение общественной безопасности в этих учреждениях и организациях. К их числу можно отнести, например, внутренние приказы руководителей указанных учреждений, правила внутреннего распорядка и режима, действующие в этих учреждениях, правила пожарной безопасности, установленные в организациях. Данные нормативные акты устанавливают публичные правила поведения широкого круга лиц, как работающих в этих учреждениях, так и пользующихся их услугами (студентов, больных, отдыхающих и т.п.).

**II. Нормативные публичные договоры.** К числу источников административного права можно отнести две группы нормативных публичных договоров.

**1. Международные договоры и соглашения Российской Федерации.** Они регулируют вопросы организации и осуществления административно-публичной деятельности, в частности вопросы организации охраны государственной границы, обеспечения таможенного режима, обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, выявления и пресечения административно-правовыми методами преступлений и иных правонарушений (например, различные соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ по линии министерств внутренних дел этих государств).

**2. Внутригосударственные публичные договоры и соглашения.** Они регулируют вопросы разграничения компетенции и полномочий между органами исполнительной власти, вопросы организации

взаимодействия и сотрудничества административных органов в сфере совместной административно-публичной деятельности (например, договоры о разграничении компетенции между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ).

**III. Судебные акты.** В качестве источников административного права в России могут выступать не любые акты органов судебной власти, а только те из них, которые принимаются по результатам рассмотрения дел о соответствии нормативных правовых актов, регулирующих отношения в административно-публичной сфере, Конституции РФ, конституциям и уставам субъектов РФ, а также федеральным законам и законам субъектов РФ и влекут прекращение действия названных актов полностью или частично. Такие судебные акты, по существу, прекращают действие административно-правовых норм и, следовательно, имеют силу источников административного права.

В этой связи источниками административного права в России являются следующие виды судебных актов:

- *постановления Конституционного Суда РФ*, вынесенные по делам о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов субъектов РФ, регулирующих отношения в административно-публичной сфере и содержащих нормы административного права (например, постановления Конституционного Суда РФ о признании неконституционными отдельных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях, Федерального закона «Об исполнительном производстве», Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и т.п.);
- *решения Верховного Суда РФ* о признании не соответствующими федеральным законам положений нормативных правовых актов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения в административно-публичной сфере (например, решения Верховного Суда РФ о признании незаконными отдельных положений инструкций МВД РФ);
- *решения Высшего Арбитражного Суда РФ* о признании не соответствующими федеральным законам нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, регулирующих осуществление административно-публичной деятельности в сфере экономики и предпринимательства;

- *решения иных судов общей юрисдикции и арбитражных судов о признании недействующими нормативных правовых актов государственных органов и должностных лиц субъектов РФ, органов и должностных лиц местного самоуправления, регулирующих отношения в административно-публичной сфере.*

В качестве источников административного права на территории Российской Федерации *не могут выступать правовые обычаи*. Этот запрет обусловливается характером регулируемых административным правом отношений, которые являются публично-властными и требуют совершенно четкой и определенной нормативной регламентации. Использование обычаев, не закрепленных государством в соответствующих нормах административного права, не позволяет обеспечить такую нормативную регламентацию.

В то же время необходимо отметить, что в правоприменительной практике административных органов *иногда используются некоторые правовые обыкновения*. Например, в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и некоторых других административных органов сложилось правовое обыкновение уведомлять лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о месте и времени рассмотрения этого дела непосредственно при составлении протокола об административном правонарушении в самом этом протоколе под роспись. Такой порядок уведомления не предусмотрен Кодексом РФ об административных правонарушениях, но в то же время и не противоречит соответствующим его положениям.

Вместе с тем, несмотря на широкое распространение названного правового обыкновения, его нельзя считать источником административного права в силу указанной выше причины. Подобные административно-правовые обыкновения, которые являются разумными, не противоречат принципам и духу административного права и востребованы правоприменительной практикой, с нашей точки зрения, подлежат узаконению в виде правовых норм в соответствующих законах и подзаконных нормативных правовых актах.

## 2.5. Место и роль административного права в системе отраслей российского права

Административное право является одной из центральных отраслей российского права, нормы которой тесно переплетены и применяются во взаимосвязи с нормами других отраслей не только публичного, но и частного права. Такое место данной отрасли в системе отраслей

права обуславливается прежде всего тем, что ее нормы определяют правовые основы организации и осуществления административно-публичной деятельности, в ходе которой компетентными административными органами применяются нормы многих отраслей как публичного, так и частного права, в частности финансового, таможенного, гражданского, семейного, жилищного, градостроительного, земельного, экологического. Например, нормы административного права определяют систему, компетенцию, полномочия, формы и методы деятельности налоговых органов, которые осуществляют налоговое регулирование и налоговый контроль, применяя при этом нормы финансового (налогового) права, регламентируют порядок осуществления государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, прав на недвижимое имущество и сделок с ним, порядок выдачи лицензий на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности. Посредством совершения компетентными административными органами соответствующих регистрационных и разрешительных действий применяются соответствующие нормы гражданского права.

Кроме того, исполнение физическими лицами и организациями многих норм административного права обеспечивает им, а также другим субъектам реализацию прав и обязанностей, предусмотренных нормами других отраслей права. Например, соблюдение индивидуальным предпринимателем при продаже товаров санитарных требований, установленных нормами административного права, позволяет обеспечить реализацию права покупателей на приобретение качественных товаров, предусмотренного нормами гражданского права.

Таким образом, административное право в системе отраслей российского права:

- 1) определяет систему, компетенцию и полномочия административных органов, применяющих в процессе своей деятельности нормы других отраслей права;
- 2) регулируют правовые формы и методы деятельности административных органов по применению норм других отраслей права;
- 3) регулирует правовые процедуры (порядок) деятельности административных органов по применению норм других отраслей права;
- 4) определяет административные права и обязанности физических лиц и организаций, реализация которых этими субъектами позволяет обеспечивать реализацию прав и обязанностей, установленных нормами других отраслей права.

В целом можно сделать следующий общий вывод: роль административного права в системе отраслей права сводится к тому, что оно юридически обеспечивает и сопровождает властную деятельность административных органов по применению норм других отраслей права, а значит, *юридически обеспечивает реальное действие этих норм.*

Далее рассмотрим вопрос об отграничении административного права от иных отраслей российского права.

Данный вопрос является достаточно сложным в силу того обстоятельства, что нормы административного права регулируют широкий спектр общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности государства и общества и постоянно пересекающихся с отношениями, регулируемым другими отраслями публичного и частного права, в частности с конституционно-правовыми, финансовыми, земельными, градостроительными, таможенными, гражданско-правовыми.

Тем не менее, исходя из показанных выше места и роли административного права в системе права, попытаемся определить основные критерии, позволяющие отграничить эту отрасль от иных отраслей российского права.

Как известно, в общей теории права отрасли права разграничиваются по двум основным критериям: предмету и методу правового регулирования. Попробуем отграничить административное право от других основных отраслей частного и публичного права по названным критериям.

**Отграничение от отраслей частного права.** Как указывалось выше, предмет административного права образуют общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, а основным методом регулирования этих отношений является императивный метод. В этой связи по предмету и методу правового регулирования несложно отграничить административное право от отраслей частного права:

1) отрасли частного права, например гражданское, семейное, трудовое, земельное, водное, лесное, жилищное, в отличие от административного права не регулируют общественные отношения, возникающие в процессе властной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и соответствующих учреждений;

2) доминирующим методом правового регулирования в названных отраслях права является диспозитивный метод, в то время как административное право использует в основном императивный метод.

В то же время в ряде случаев в правоприменительной практике возникают определенные вопросы, связанные с разграничением административных отношений и отношений, регулируемых отраслями частного права. Такие ситуации возникают тогда, когда одни и те же по своему содержанию общественные отношения регулируются, с одной стороны, нормами частного права, а с другой — нормами публичного, в том числе административного, права.

В качестве примера можно назвать отношения, возникающие в процессе организации и осуществления розничной торговли, оказания услуг по перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом, оказания платных образовательных услуг, выполнения строительно-монтажных работ. В части определения договорных условий осуществления указанных видов деятельности (предмета, цены, сроков исполнения и т.п.) эти отношения регулируются соответствующими нормами гражданского права, а в части обеспечения соблюдения установленных государством стандартов и требований безопасного осуществления этих видов деятельности (технологических, пожарных, санитарных и т.п.) — нормами административного права.

При решении вопроса о том, нормы какой отрасли права — гражданского или административного — необходимо применять при регулировании указанных отношений, следует исходить из того, какая именно сторона этих отношений подлежит регулированию. При регулировании вопросов, которые могут быть решены участниками названных отношений посредством заключения соглашения между ними, следует применять соответствующие нормы гражданского права, а при регулировании вопросов, решение которых находится в ведении государственных органов или органов местного самоуправления и требует соответствующего властного вмешательства со стороны таких органов, необходимо руководствоваться соответствующими нормами административного права.

Например, отношения, возникающие в ходе строительства здания, в части согласования между заказчиком и подрядчиком взаимных прав и обязанностей, сроков строительства, порядка сдачи выполненных работ и расчетов регулируются нормами гражданского права, а в части согласования с соответствующими административными органами проектно-технической документации, в части соблюдения установленных требований пожарной, санитарной безопасности, безопасности дорожного движения — нормами административного права.

Верховный Суд РФ в своих определениях, вынесенных в течение 2006—2008 гг. по конкретным делам об оспаривании нормативных правовых актов, неоднократно обращал внимание на необхо-

димось отграничения административных и гражданских правоотношений. В указанных определениях Верховный Суд РФ, в частности, разграничивает гражданско-правовые имущественные отношения, возникающие при совершении сделок с государственным имуществом, и административно-правовые отношения, возникающие в связи с осуществлением органами исполнительной власти управления имуществом, находящимся в государственной собственности, гражданско-правовые отношения по перевозке пассажиров автомобильным транспортом и административно-правовые отношения, возникающие в ходе обеспечения безопасности дорожного движения при осуществлении таких перевозок.

**Отграничение от отраслей публичного права.** Произвести отграничение административного права от других отраслей публичного права гораздо сложнее, чем от отраслей частного права. Это обусловливается тем, что иные отрасли публичного права так же, как и административное право, регулируют общественные отношения, возникающие в ходе организации и деятельности органов публичной власти, т.е. государственных органов и органов местного самоуправления, и при этом так же, как и административное право, используют, как правило, императивный метод правового регулирования.

При разграничении административного и иных отраслей публичного права необходимо исходить из следующего.

**1.** В отличие от конституционного права, определяющего основные, наиболее общие правовые основы функционирования публичной власти, в том числе административно-публичной деятельности, административное право детально регулирует организацию и осуществление административно-публичной деятельности во всех ее многообразных проявлениях.

**2.** В отличие от таких отраслей публичного права, как финансовое, в том числе бюджетное и налоговое, таможенное, градостроительное, экологическое право, регулирующих содержание соответствующих отраслевых публичных правоотношений, особенности деятельности государства в названных сферах, административное право определяет систему и компетенцию административных органов, осуществляющих административно-публичную деятельность в этих сферах, правовые формы и методы такой деятельности.

Например, нормы налогового права регламентируют виды и порядок исчисления и уплаты налогов и сборов, права, обязанности и ответственность налогоплательщиков и налоговых агентов, в то время как нормы административного права определяют систему



налоговых органов, их компетенцию, формы, методы и процедуры деятельности.

Такой же подход может быть применен и при решении вопроса о разграничении административного и бюджетного права, административного и таможенного права, административного и градостроительного права, административного и экологического права.

3. В отличие от муниципального права административное право регулирует не всю властно-публичную деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, а только административную (управленческую) деятельность этих органов и должностных лиц как внутренней, так и внешней направленности. В предмет административно-правового регулирования не входят вопросы организации и деятельности представительных органов местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления, организации и проведения местных выборов и референдумов, экономические и финансовые вопросы местного самоуправления.

4. В отличие от уголовного права административное право устанавливает гораздо менее строгую, чем уголовная, административную ответственность за административные правонарушения, которые отграничиваются от преступлений по степени общественной опасности.

5. В отличие от процессуальных отраслей публичного права — гражданского процессуального, арбитражного процессуального и уголовно-процессуального — административное право не регулирует деятельность судов по разрешению подведомственных им дел, в том числе возникающих из административных правоотношений.

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение административно-публичной сферы.
2. Какова структура предмета административного права?
3. Назовите и охарактеризуйте методы административного права.
4. Дайте определение системы административного права и назовите ее составные части (элементы).
5. Сформулируйте определение источника административного права. Назовите виды источников административного права и охарактеризуйте их.
6. В чем заключается отличие административного права от отраслей частного права?
7. Какое место занимает административное право в системе публичного права?

## Задания для самостоятельной работы

## Модульная программа к главе 2

## «Характеристика административного права как отрасли российского права»

<i>Основные аспекты</i>	<i>Административное право</i>			
	Предмет	Метод	Система	Источники
Понятие				
Структура				
Отличия от отраслей частного права				
Отличия от отдельных отраслей публичного права (конституционного, финансового, налогового, таможенного, муниципального, уголовного, уголовно-процессуального)				

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глава 3

# Механизм административно-правового регулирования

## 3.1. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования

В общей теории права под механизмом правового регулирования понимается единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. Механизм показывает, как именно осуществляется правовое опосредование (нормирование, регулирование, охрана и защита) общественных отношений, как общественные отношения, в том числе складывающиеся в административно-публичной сфере, становятся правоотношениями.

В процессе административно-правового регулирования условно можно выделить три стадии:

- установление норм административного права;
- возникновение административных правоотношений (административных прав и обязанностей), а также реализация возникших в рамках административных правоотношений прав и обязанностей;
- реализация норм административного права.

### 1. Установление (формирование) норм административного права.

Эта деятельность заключается в выработке административно-правовых норм, их усовершенствовании, изменении или отмене, т.е. в издании нормативных правовых актов, содержащих нормы административного права. Административное правотворчество представляет собой сложную систему действий: решение органа о необходимости разработки проекта нормативного правового акта; подготовка текста проекта, его предварительное обсуждение, доработка, согласование, экспертиза (например, юридическая, общественная, антикоррупционная и др.); внесение проекта в правотворческий орган; обсуждение его правотворческим органом; принятие (утверждение)

проекта; регистрация (при необходимости); официальное опубликование принятого (изданного) нормативного правового акта.

Особенностью административного правотворчества является его многосубъектность. Административно-правовые нормы вырабатываются и принимаются органами не только представительной, но и исполнительной, муниципальной власти, а также иными многочисленными административными органами.

Каждый правотворческий административный орган наделен соответствующими полномочиями, которые определяют пределы действия и юридическую силу издаваемых им нормативных административно-правовых актов. Круг этих полномочий образует правотворческую компетенцию соответствующего органа (должностного лица).

Результатом правотворческой деятельности административного органа являются нормы права подзаконного характера, регулирующие отношения в административно-публичной сфере и содержащиеся в соответствующем издаваемом (принимаемом) им нормативном правовом акте.

*2. Возникновение административных правоотношений на основе введенных в действие норм административного права.* Это означает, что у участников таких отношений возникают административные права и обязанности. Например, на основе норм административного права, содержащихся в Кодексе РФ об административных правонарушениях, между физическим лицом, совершившим какое-либо административное правонарушение, и административным органом, уполномоченным рассмотреть дело об этом правонарушении, возникают соответствующее административное правоотношение и комплекс взаимных административных прав и административных обязанностей, связанных с привлечением правонарушителя к административной ответственности.

*3. Реализация норм административного права.* Эта стадия является завершающей. В процессе реализации административно-правовые нормы достигают своей цели — субъективные административные права и обязанности, возникшие у участников соответствующих административных правоотношений, воплощаются в их поведении, начинают реально действовать. Реализация норм административного права может осуществляться двумя способами:

- посредством использования, исполнения и соблюдения содержащихся в них предписаний участниками соответствующих административных правоотношений (административными органами и их должностными лицами, физическими лицами и организациями);

- посредством властного применения содержащихся в этих нормах предписаний административными органами, участвующими в административных правоотношениях, а также судами путем издания (принятия) ими индивидуальных правоприменительных актов или совершения юридически значимых действий.

Примерами первого способа реализации административно-правовых норм являются соблюдение участниками дорожного движения установленных правил во время движения по дороге, обращение гражданина в компетентный административный орган с жалобой на действия (бездействие) или решение нижестоящего административного органа.

В качестве примеров второго способа реализации норм административного права можно назвать административное задержание сотрудниками милиции лица, совершившего административное правонарушение, вынесение компетентным административным органом постановления о назначении физическому лицу административного наказания за совершенное им административное правонарушение.

На основании изложенного можно определить понятие механизма административно-правового регулирования.

Под *механизмом административно-правового регулирования* необходимо понимать *взятую в единстве и в логическом взаимодействии систему административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется юридическое воздействие на общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, в целях их правового регулирования, правовой охраны и защиты.*

В структуру механизма административно-правового регулирования входят следующие административно-правовые средства (элементы этого механизма):

- нормы административного права;
- акты толкования норм административного права;
- юридические факты;
- административно-правовые отношения (административные правоотношения).

**1. Норма административного права** — это установленное государством или с его санкции иным публичным образованием общеобязательное, формально определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, и действующее в отношении неопределенного круга субъектов этих отношений.

В целях правильной и единообразной реализации норм административного права необходимо их одинаковое понимание всеми субъектами возникающих на основе этих норм административных правоотношений. Чтобы обеспечить такое единообразие, нередко требуется толкование введенных в действие административно-правовых норм. В этой связи компетентными административными органами, а также судами издаются (принимаются) акты толкования норм административного права, которые являются следующим элементом механизма административно-правового регулирования.

2. Под *актами толкования норм административного права* понимаются правовые акты компетентных государственных органов, посредством которых осуществляется официальное разъяснение действительного содержания толкуемых норм административного права. Такими актами могут быть указы Президента и постановления Правительства РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ и другие официальные документы.

Различают нормативное и казуальное толкование административно-правовых норм.

*Нормативное толкование* норм административного права — это официальное разъяснение содержания этих норм, которое обязательно для все субъектов, реализующих и применяющих их предписания. Примером акта нормативного толкования является Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5, в котором дается нормативное толкование таких используемых в административном праве понятий, как «малозначительность административного правонарушения», «длящееся административное правонарушение», «административное расследование» и др.

*Казуальное толкование* норм административного права дается в связи с рассмотрением административным органом или судом индивидуального юридического (административного) дела. Примерами актов казуального толкования административно-правовых норм являются, в частности, постановления федеральных арбитражных судов округов по конкретным делам об административных правонарушениях, содержащие толкование спорных вопросов применения норм Кодекса РФ об административных правонарушениях.

С учетом толкования конкретные нормы административного права реализуются субъектами административного права в рамках конкретных административных правоотношений, возникающих при наличии определенных оснований (юридических фактов). Юридические факты, влекущие возникновение административных право-

отношений, являются следующим элементом механизма административно-правового регулирования.

**3. Юридические факты** применительно к механизму административно-правового регулирования представляют собой такие жизненные обстоятельства, с наступлением которых нормы административного права связывают возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений в административно-публичной сфере (административных правоотношений).

В качестве юридических фактов, предусмотренных нормами административного права и влекущих возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений, могут выступать:

1) действия физических лиц и организаций (например, подача заявления или жалобы в административный орган, совершение административного правонарушения и т.п.);

2) властные действия административных органов (например, государственная регистрация транспортного средства, составление протокола об административном правонарушении и т.д.);

3) издание (принятие) административными органами правовых актов, т.е. властных решений, облеченных в официально-документальную форму (решений, постановлений, приказов, распоряжений и т.п.), направленных на применение норм административного права в отношении индивидуально определенных субъектов (физических лиц и организаций) (например, приказа о приеме гражданина на государственную службу, постановления о назначении лицу административного наказания и т.п.);

4) наступление не зависящего от воли субъектов административного права события (например, смерть государственного служащего, истечение срока давности привлечения лица к административной ответственности и т.д.).

Наступление указанных юридических фактов влечет возникновение, изменение или прекращение соответствующих административно-правовых отношений (административных правоотношений), которые являются последним элементом механизма административно-правового регулирования.

**4. Административно-правовые отношения** — это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся и развивающиеся в административно-публичной сфере.

Они являются результатом административно-правового воздействия на общественные отношения. В административно-правовом отношении индивидуализируются положения определенной нормы административного права. Например, в ходе применения органами



внутренних дел в отношении индивидуально определенных физических и юридических лиц норм Кодекса РФ об административных правонарушениях возникают административные правоотношения по привлечению данных лиц к административной ответственности.

Реализация норм административного права в рамках возникающих на их основе административных правоотношений порождает **административный порядок**, который представляет собой *возникающее в результате реального действия норм административного права и постоянно поддерживаемое состояние нормативной упорядоченности совокупности общественных отношений, формирующихся в административно-публичной сфере.*

Общий административный порядок, т.е. порядок, охватывающий всю совокупность общественных отношений, возникающих в административно-публичной сфере, включает в себя специальные виды административного порядка, характеризующие состояние нормативной упорядоченности отдельных частей административно-публичной сферы. Например, в соответствии с системой особенной части административного права могут быть выделены административные порядки в сфере экономики, финансов, в социально-культурной сфере и т.д.

Рассмотрим далее подробно основные элементы механизма административно-правового регулирования: нормы административно-права и административные правоотношения.

## 3.2. Понятие, виды и структура административно-правовых норм

**Норма административного права** представляет собой *установленное государством или с его санкции иным публичным образованием обязательное, формально определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, и действующее в отношении неопределенного круга субъектов этих отношений.*

*Первой особенностью* административно-правовых норм является сам предмет регулирования, или специфика нормируемых общественных отношений, поскольку административно-правовые нормы действуют в административно-публичной сфере.

*Вторая особенность* заключается в том, что эти нормы не только регулируют поведение физических лиц и организаций в административно-публичной сфере, но и регламентируют компетенцию, формы, методы и процедуры властной деятельности административных органов.

*Третья особенность* состоит в том, что большинство административно-правовых норм являются императивными, т.е. определяют соответствующие правила поведения в административно-публичной сфере в виде категорических предписаний, отступление от которых не допускается.

*Четвертая особенность* сводится к тому, что большая часть норм административного права содержится не в законах, а в подзаконных нормативных правовых актах, издаваемых (принимаемых) органами исполнительной власти и другими административными органами.

Хотя классификация административно-правовых норм носит условный характер, она не может быть произвольной и должна основываться на существенных признаках и специфических особенностях, корнящихся в существе систематизируемого административно-правового материала. Классификация административно-правовых норм не является самоцелью, она выполняет познавательную функцию и служит практическим потребностям административного правоприменения.

**1. Юридическое содержание.** Это основной критерий классификации административно-правовых норм, в соответствии с которыми они подразделяются на следующие виды:

- *административно обязывающие* — предписывающие обязательное совершение определенных действий, о которых идет речь в данной норме (например, нормы, содержащиеся в Правилах дорожного движения, Правилах пожарной безопасности, Правилах оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации);
- *административно запрещающие* — предусматривающие запрет на совершение определенных действий, указанных в этих нормах (например, нормы, устанавливающие запреты для государственных гражданских служащих);
- *административно управомочивающие* — предусматривающие возможность действовать по своему усмотрению в пределах содержащихся в них требований, предоставляющие участникам регулируемых ими отношений возможность совершать определенные действия или воздерживаться от их совершения (например, нормы, определяющие права государственных служащих, сотрудников милиции);
- *административно-декларативные* — устанавливающие наиболее общие правовые начала (принципы) организации и осуществления административно-публичной деятельности (например, нормы, устанавливающие принципы государственной службы, принципы административной ответственности);

- *административно-дефинитивные* — содержащие формулировки специальных понятий, терминов, используемых в административно-публичной сфере (например, «милиция», «административное правонарушение», «министерство», «лицензия», «оружие», «боеприпасы» и т.п.).

**2. Служебная роль в механизме административно-правового регулирования.** В зависимости от этого нормы административного права подразделяются на материальные и процессуальные.

*Нормы материального административного права* определяют содержание прав и обязанностей и юридической (административной и дисциплинарной) ответственности участников материальных административных правоотношений. Например, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. предоставляет гражданам (в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства) право на подачу в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменных предложения, заявления или жалобы, а также устного обращения гражданина в государственный орган либо орган местного самоуправления и одновременно обязывает должностных лиц рассмотреть обращение в установленный срок и принять соответствующие меры.

*Нормы процессуального административного права* определяют порядок (процедуру) и сроки реализации имеющихся у участников материальных административных правоотношений прав и обязанностей, применения к ним мер юридической ответственности — административной и дисциплинарной. Например, к числу административно-процессуальных норм относятся нормы, регламентирующие процедуру (порядок) подачи и рассмотрения жалоб и иных обращений граждан в административных органах, содержащиеся в названном выше Федеральном законе.

**3. Действие во времени.** По этому критерию административно-правовые нормы делятся на *срочные*, т.е. с заранее определенным сроком действия, и *бессрочные*, не имеющие заранее установленного срока действия. Последние действуют до их отмены или изменения. Кроме того, можно выделить *временные* нормы. В данном случае «временность» норм, как правило, обозначается в наименовании нормативного правового акта. Так, Приказом МВД России от 20 ноября 1992 г. № 420 утверждена временная Инструкция по организации работы внештатных сотрудников милиции. В данном случае (как и в других) словом «временная» подчеркивается, что Инструкция, а соответственно и

содержащиеся в ней административно-правовые нормы действуют до принятия соответствующего федерального закона.

Разновидностью срочных норм являются чрезвычайные нормы, ограниченные во времени чрезвычайными обстоятельствами: стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, массовыми беспорядками, террористическими актами и т.п.

**4. Круг лиц, на которых распространяется действие норм административного права.** В зависимости от данного критерия они подразделяются следующим образом:

- *общие*, действие которых распространяется на всех субъектов, проживающих (находящихся) на соответствующей территории (например, Правила дорожного движения, действующие на территории Российской Федерации);
- *специальные*, которые действуют лишь в отношении определенных категорий (видов) субъектов — военнослужащих, сотрудников милиции, водителей, работников торговли, лиц, ответственных за соблюдение правил пожарной безопасности и т.п. (например, нормы, определяющие статус военнослужащих, права и обязанности сотрудников милиции).

**5. Предел действия в пространстве.** В данном случае административно-правовые нормы делятся так:

- *общероссийские* (федеральные), действующие в пределах территории всей Российской Федерации (например, нормы, содержащиеся в Кодексе РФ об административных правонарушениях);
- *субъектов Российской Федерации*, действующие в пределах территории соответствующих субъектов Российской Федерации (например, нормы, содержащиеся в законе области об административных правонарушениях);
- *муниципальные*, действующие в пределах территории соответствующих муниципальных образований — районов, городов и т.п. (например, нормы, содержащиеся в правилах благоустройства города);
- *ограниченно-территориальные*, действующие в пределах части территории административно-территориального образования (части района, части области и т.п.), в частности, в связи с введением на этой территории военного или чрезвычайного положения);
- *локальные*, действующие в пределах государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений (например, нормы, содержащиеся в ад-

министративных и служебных регламентах органов исполнительной власти, в правилах внутреннего распорядка государственных учреждений и т.п.).

**6. Регулируемый объем административно-публичной сферы.** В зависимости от этого можно выделить следующие виды норм административного права:

- *общие*, действующие в пределах всей административно-публичной сферы (например, нормы, определяющие общие принципы организации исполнительной власти в Российской Федерации);
- *отраслевые*, действующие в пределах определенной части административно-публичной сферы — отрасли публичного управления (например, нормы, регулирующие осуществление государственного управления в сфере здравоохранения и социальной защиты, в сфере образования и науки и т.п.);
- *межотраслевые*, действующие в рамках нескольких частей административно-публичной сферы — отраслей публичного управления (например, нормы, определяющие общий порядок подготовки и издания принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти).

### 3.3. Понятие, структура и виды административно-правовых отношений

Под **административно-правовым отношением (административным правоотношением)** понимается *общественное отношение, возникающее в административно-публичной сфере и урегулированное нормами административного права.*

Административное правоотношение характеризуется следующими *особенностями*:

- возникает только в административно-публичной сфере по поводу организации и осуществления административно-публичной деятельности, публичного взаимодействия между физическими лицами и (или) организациями или по поводу разрешения судами общей юрисдикции и мировыми судьями подведомственных им дел об административных правонарушениях;
- представляет собой публично-юридическую связь между его участниками, основанную на соответствующих нормах административного права;

- возникает и реализуется с непосредственным участием в них административных органов либо без их непосредственного участия, но под их контролем (надзором); примером первого вида административных правоотношений является отношение между сотрудником милиции и гражданином, совершившим административное правонарушение, второго вида — отношение между водителем транспортного средства, пропускающим пешехода, переходящего проезжую часть дороги по пешеходному переходу;
- в случае, когда одним из участников отношения является административный орган, а другим — физическое лицо или организация либо нижестоящий административный орган, между ними возникает основанная на нормах административного права организационная или функциональная подчиненность второго участника первому (например, такая подчиненность существует в отношениях между Правительством РФ и федеральными министерствами, между сотрудником милиции и гражданином, между налоговым органом и проверяемым им предприятием), однако ее наличие не лишает подчиненного участника административного правоотношения имеющих у него в соответствии с нормами административного права прав, в частности права на обжалование в вышестоящий административный орган или в суд совершенных в отношении него административным органом действий и принятых в отношении него этим органом властных решений);
- может возникать по инициативе как административного органа, так и иного подчиненного участника отношения, однако право разрешения вопроса, по поводу которого возникло соответствующее правоотношение, всегда принадлежит административному органу, наделенному для этого необходимыми публично-властными полномочиями (например, административное правоотношение по поводу привлечения гражданина к административной ответственности всегда возникает по инициативе уполномоченного административного органа, который и принимает решение о привлечении или об отказе в привлечении гражданина к административной ответственности; административное правоотношение по поводу государственной регистрации транспортного средства возникает по инициативе физического или юридического лица — владельца этого транспортного средства, а решение о регистрации или

об отказе в регистрации транспортного средства принимается уполномоченным административным органом — ГИБДД МВД РФ).

Любое административное правоотношение имеет внутреннюю структуру, которая включает в себя следующие элементы, характеризующие соответствующее правоотношение.

**1. Объект административного правоотношения** — это вопрос (административное дело) или фактическая ситуация, возникающие в административно-публичной сфере, по поводу решения (урегулирования) которых формируется соответствующее административное правоотношение. Например, в качестве объектов административных правоотношений могут выступать вопросы государственной регистрации имущества, выдачи специальных разрешений (лицензий), предоставления иных прав, привлечения к административной ответственности, регулирования дорожной ситуации, возникшей в процессе дорожного движения, и т.п.

**2. Субъекты административного правоотношения** — это участники данного правоотношения, у которых на основе соответствующих норм административного права возникают определенные субъективные права и обязанности в административно-публичной сфере, которые могут быть названы административными правами и обязанностями.

В качестве субъектов административных правоотношений могут выступать административные органы, иные государственные органы и органы местного самоуправления, не являющиеся административными, иные организации, как обладающие, так и не обладающие статусом юридического лица, индивидуальные субъекты, под которыми понимаются физические лица, т.е. граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

В зависимости от особенностей организационно-правового положения в административных правоотношениях можно выделить два вида субъектов таких правоотношений:

1) *индивидуальные субъекты*, т.е. физические лица — граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, лица с двойным гражданством;

2) *организации*, т.е. субъекты, состоящие из одного или нескольких (многих) индивидуальных субъектов и имеющие определенную организационно-штатную структуру, например административные органы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные учреждения, хозяйственные общества, политические партии и т.п.

В зависимости от места и роли субъектов в конкретных административных правоотношениях условно можно выделить два вида субъектов:

1) *властвующие субъекты* — они осуществляют административно-публичную деятельность в отношении иных субъектов конкретного административного правоотношения и наделены в отношении их властно-публичными полномочиями, т.е. административные органы (например, федеральные министерства, органы внутренних дел, налоговые органы и т.п.);

2) *невластвующие субъекты* — они не осуществляют административно-публичную деятельность в отношении иных субъектов конкретного административного правоотношения и не наделены в отношении них властно-публичными полномочиями, т.е. обычные физические лица, предприятия, общественные объединения, иные организации, в том числе административные органы, вступающие в отношения с другими административными органами, которым они не подчинены организационно или функционально.

Субъектом административного правоотношения может являться только тот индивидуальный субъект или та организация, которые обладают *административной правосубъектностью*, т.е. способностью быть участником данного правоотношения. Административная правосубъектность включает в себя три элемента:

- административную правоспособность — способность субъекта иметь права и нести обязанности в административно-публичной сфере;
- административную дееспособность — способность субъекта самостоятельно, посредством своих собственных действий осуществлять права и исполнять обязанности в административно-публичной сфере;
- административную деликтоспособность — способность субъекта нести предусмотренную нормами административного права дисциплинарную, административную и иную публично-правовую ответственность за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения.

Особенности административной правосубъектности отдельных видов субъектов административных правоотношений будут рассмотрены в последующих главах учебника.

**3. Содержание административного правоотношения** — это совокупность субъективных прав и обязанностей, которые возникают у субъектов данного правоотношения на основе норм администра-



тивного права и реализуются ими в административно-публичной сфере, т.е. их индивидуальные административные права и обязанности.

Например, содержание административного правоотношения, возникшего по поводу привлечения физического или юридического лица к административной ответственности, образуют субъективные административные права и обязанности административного органа, привлекающего к административной ответственности, и соответствующие права и обязанности лица, привлекаемого к этой ответственности.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений, как и любых других правоотношений, являются *юридические факты*. Как известно, в общей теории права по волевому признаку выделяют два вида юридических фактов: юридические действия и юридические события.

**1. Юридические действия** — это такие акты волевого поведения государственных органов и должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, индивидуальных субъектов и организаций, которые направлены на возникновение, изменение или прекращение соответствующих административных правоотношений. Говоря о юридических действиях как об основаниях возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений, мы понимаем под ними любые внешние формы проявления активности субъекта, влекущей названные юридические последствия. При этом указанные юридические действия могут быть как правомерными, т.е. совершаемыми в соответствии с предписаниями норм права, так и противоправными, т.е. совершаемыми в нарушение таких предписаний.

Правомерные юридические действия, являющиеся основаниями возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений, могут выражаться, в частности, в таких формах, как подача гражданином или юридическим лицом заявления (ходатайства, жалобы) в административный орган, выдача административным органом заявителю соответствующего правоустанавливающего документа (справки, свидетельства, паспорта, лицензии и т.п.), государственная регистрация права или какого-либо объекта, издание индивидуального административно-правового акта (приказа, распоряжения, постановления и т.п.), заключение служебного контракта о прохождении государственной службы, в том числе военной и правоохранительной. Например, подача гражданином в орган по государственной регистрации прав на недвижимое имуще-

ство и сделок с ним заявления о государственной регистрации его права собственности на объект недвижимости влечет возникновение соответствующего административного правоотношения по государственной регистрации этого права.

Неправомерные юридические действия, являющиеся основаниями возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений, могут выражаться в таких формах, как совершение административного правонарушения, совершение дисциплинарного проступка, совершение иного публичного правонарушения, в частности неисполнение должником в исполнительном производстве возложенных на него обязанностей, требований судебного пристава-исполнителя. Например, совершение гражданином административного правонарушения влечет возникновение правоотношения по поводу привлечения его соответствующим административным органом к административной ответственности.

**2. Юридические события** — это такие фактические обстоятельства, которые наступают независимо от воли субъектов административных правоотношений и непосредственно либо через систему обусловленных ими юридических действий влекут возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений.

К числу таких юридических событий следует отнести стихийные бедствия, пожары, техногенные катастрофы и аварии, смерть (гибель) людей, фактическое истечение предусмотренного нормами административного права срока, с которым связывается наступление определенных последствий. Например, возникновение пожара, техногенной катастрофы является основанием для совершения компетентными административными органами определенных действий, направленных на установление и расследование причин и обстоятельств указанных событий, устранение их последствий и предотвращение в будущем, истечение установленного законом срока давности привлечения лица к административной ответственности, влечет прекращение соответствующего правоотношения, возникшего по поводу привлечения данного лица к административной ответственности.

Рассмотрим далее виды административных правоотношений, которые можно классифицировать на основе следующих наиболее важных критериев.

**1. Внешние границы осуществления административно-публичной деятельности, в пределах которых возникают административные правоотношения.** В зависимости от этого можно выделить:

- *внутриорганизационные административные правоотношения*, возникающие в процессе организации и осуществления управления внутри отдельно взятых государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений (например, управленческие отношения, возникающие внутри Правительства РФ, федерального министерства, суда, администрации района и т.п.);
- *внутрисистемные административные правоотношения*, возникающие в процессе организации и осуществления управления внутри системы государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им учреждений (например, управленческие отношения, возникающие в системе органов и учреждений внутренних дел, юстиции, налоговых органов и т.п.);
- *надведомственные (внешневластные) административные правоотношения*, возникающие в процессе осуществления административными органами по вопросам своей компетенции внешней административно-публичной деятельности, направленной в отношении не подчиненных этим органам иных административных органов, физических лиц и организаций (например, отношения между сотрудником милиции и гражданином, совершившим административное правонарушение, между налоговым органом и проверяемым им юридическим лицом, между федеральным антимонопольным органом и органом местного самоуправления и т.п.).

## **2. Характер организационно-правовой связи между участниками.**

По этому критерию выделяют:

- *вертикальные административные правоотношения*, в которых один субъект организационно или функционально подчинен другому субъекту, что имеет место между вышестоящими и нижестоящими административными органами, между их структурными подразделениями, между этими органами и подчиненными им учреждениями; в то же время «вертикальными» являются и отношения, возникающие между властвующими субъектами — административными органами, с одной стороны, и гражданами, организациями — с другой, основанные на функциональном подчинении последних первым, например, отношения между сотрудником милиции и гражданином, между налоговым органом и предприятием и т.п.;
- *горизонтальные административные правоотношения*, складывающиеся между несоподчиненными субъектами, один из ко-

торых организационно не подчинен другому; их участники равноправны, т.е. между ними существует организационно-правовая связь, основанная на координации совместных действий в административно-публичной сфере (примерами являются отношения между федеральными министерствами по поводу издания совместных нормативных правовых актов, между различными контрольно-надзорными органами по поводу проведения совместных проверок индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, между участниками дорожного движения по поводу обеспечения безопасности этого движения и т.п.).

**3. Целевое назначение.** По данному критерию выделяют:

- *административные правоотношения в связи с решением должительных задач в административно-публичной сфере* — административно-регулятивные правоотношения, например, отношения, возникающие при предоставлении физическим лицам и организациям субъективных административных прав, при исполнении ими возложенных на них субъективных административных обязанностей;
- *административные правоотношения в связи с решением задач обеспечения безопасности и правопорядка, охраны и защиты прав физических лиц и организаций в административно-публичной сфере* — административно-охранительные правоотношения, например, отношения, возникающие в процессе осуществления административного контроля (надзора), привлечения правонарушителей к административной ответственности и т.п.

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение и назовите стадии и элементы механизма административно-правового регулирования.
2. Сформулируйте определение и раскройте структуру административно-правовой нормы.
3. По каким критериям и на какие виды можно подразделить административно-правовые нормы?
4. Дайте определение и назовите отличительные признаки административного правоотношения.
5. Назовите элементы структуры административного правоотношения и раскройте их содержание.
6. По каким критериям и на какие виды можно подразделить административные правоотношения?

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 3**  
**«Механизм административно-правового регулирования»**

<i>Основные аспекты</i>	<i>Характеристика механизма административно-правового регулирования</i>		
	Механизм административно-правового регулирования	Административно-правовая норма	Административно-правовое отношение
Понятие			
Особенности в содержании			
Структура (элементы)			
Классификационные критерии			
Виды			

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Раздел II

# Субъекты административного права

ГЛАВА 4. Индивидуальные субъекты административного права

ГЛАВА 5. Организации как субъекты административного права

ГЛАВА 6. Административные органы как субъекты административного права

## Глава 4

# Индивидуальные субъекты административного права

## 4.1. Общая характеристика административно-правового статуса индивидуальных субъектов

*Индивидуальными субъектами административных правоотношений являются физические лица, т.е. граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства, лица с двойным гражданством.*

**Административно-правовой статус** индивидуального субъекта может быть определен как правовое положение этого субъекта в административно-публичной сфере, в системе возникающих в ней административных правоотношений.

Административно-правовой статус индивидуального субъекта по своему содержанию представляет собой правовую характеристику этого субъекта как потенциального участника административных правоотношений.

В структуру административно-правового статуса индивидуального субъекта можно включить следующие элементы:

- место и роль индивидуального субъекта в системе административных правоотношений;
- общие и специальные административные права, имеющиеся у индивидуального субъекта в системе административных правоотношений;
- общие и специальные административные обязанности, возложенные на индивидуального субъекта в системе административных правоотношений;
- ограничения общих и специальных административных прав, принадлежащих индивидуальному субъекту в системе административных правоотношений;
- юридическая ответственность за совершение индивидуальным субъектом правонарушений в административно-публичной сфере.



Рассмотрим каждый из названных элементов административно-правового статуса индивидуальных субъектов.

### *1. Место и роль индивидуального субъекта в системе административных правоотношений*

В зависимости от этого можно выделить два вида субъектов:

- властвующие индивидуальные субъекты, т.е. физические лица, а именно граждане Российской Федерации, действующие в административных правоотношениях от имени государства или муниципальных образований и реализующие в этих отношениях их непосредственные публично-властные полномочия либо публично-властные полномочия соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления — государственные должностные лица и должностные лица местного самоуправления (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, федеральный министр, губернатор, начальник органа внутренних дел, государственный налоговый инспектор и т.п.);
- невластвующие индивидуальные субъекты, т.е. все иные физические лица, действующие в административных правоотношениях от собственного имени либо от имени представляемых ими организаций, реализующие в этих отношениях принадлежащие им административные права и возложенные на них административные обязанности и не наделенные публично-властными полномочиями в отношении других субъектов названных отношений (государственные служащие, не являющиеся должностными лицами, рабочие, индивидуальные предприниматели, студенты, пенсионеры и т.п.).

Место и роль индивидуального субъекта в системе административных правоотношений влияют на характер и объем возникающих у него административных прав, обязанностей и юридической ответственности в этих отношениях.

### *2. Общие и специальные административные права индивидуального субъекта*

Общими административными правами индивидуальный субъект обладает в административных правоотношениях как обычное физическое лицо наравне с другими физическими лицами, вступающими в эти отношения. К их числу можно, в частности, отнести права:

- на обращение в административные органы с заявлениями и жалобами;
- на получение от административных органов необходимой для них информации;

- на получение в компетентных административных органах заграничного паспорта;
- на поступление в государственные образовательные учреждения на конкурсной основе.

Специальными административными правами индивидуальный субъект наделяется в определенных административных правоотношениях в связи с особенностями его правового положения в этих отношениях и которые отсутствуют у иных обычных физических лиц, вступающих в данные отношения. Такими правами, в частности, обладают властвующие индивидуальные субъекты — государственные должностные лица и должностные лица местного самоуправления, которые вправе совершать в отношении иных субъектов административных правоотношений властные юридически значимые действия, издавать в отношении них нормативные и (или) индивидуальные правовые акты.

Кроме того, специальными административными правами наделяются и некоторые другие категории физических лиц, например, иностранные граждане и лица без гражданства, военнослужащие, лица, совершившие административные правонарушения.

*3. Общие и специальные административные обязанности, возложенные на индивидуального субъекта в системе административных правоотношений*

Общие административные обязанности возлагаются на индивидуального субъекта в административных правоотношениях как на обычное физическое лицо наравне с другими физическими лицами, вступающими в эти отношения. Это, например, обязанность соблюдать правила дорожного движения, правила пожарной безопасности, правила поведения в общественных местах.

Специальные административные обязанности возлагаются на индивидуального субъекта в определенных административных правоотношениях в связи с особенностями его правового положения в этих отношениях, но таковые отсутствуют у иных обычных физических лиц, вступающих в данные отношения.

Специальные административные обязанности возлагаются, в частности:

- на властвующих субъектов административных правоотношений — государственных должностных лиц и должностных лиц местного самоуправления в процессе их административно-властной деятельности;
- на государственных гражданских служащих, военнослужащих, владельцев транспортных средств, индивидуальных предпринимателей, иностранных граждан и лиц без гражданства.

#### *4. Ограничения общих и специальных административных прав, принадлежащих индивидуальному субъекту в системе административных правоотношений*

Ограничения общих и специальных административных прав индивидуального субъекта — это установленные нормами административного права условия, при наличии которых временно приостанавливается реализация общих или специальных прав данного субъекта в административных правоотношениях. Они могут быть введены, в частности, в случае совершения индивидуальными субъектами административных правонарушений и применения к ним мер административного принуждения, а также при необходимости обеспечения государственной и общественной безопасности. Примерами являются лишение физического лица права на управление транспортным средством, аннулирование разрешения на право ношения и хранения огнестрельного оружия, аннулирование лицензии на осуществление частной детективной или охранной деятельности, ограничение движения транспортных средств и пешеходов на отдельных участках дорог или улиц.

#### *5. Юридическая ответственность за совершение индивидуальным субъектом правонарушений в административно-публичной сфере*

Индивидуальные субъекты могут совершать в административно-публичной сфере два вида правонарушений — административные и дисциплинарные. Соответственно они могут привлекаться за их совершение к административной и дисциплинарной ответственности. При этом к административной ответственности могут быть привлечены любые категории индивидуальных субъектов, в то время как к дисциплинарной ответственности в соответствии с нормами административного права подлежат привлечению лишь отдельные категории индивидуальных субъектов, в частности государственные служащие, лица, обучающиеся в образовательных учреждениях, а также лица, принудительно содержащиеся в специальных государственных правоохранительных учреждениях.

Особенности привлечения индивидуальных субъектов к указанным видам юридической ответственности будут рассмотрены нами в соответствующих главах данного учебника.

В зависимости от особенностей правового положения индивидуальных субъектов в системе административных правоотношений можно выделить два вида их административно-правового статуса:

- *общий*, характеризующийся наличием общих административных прав и общих административных обязанностей;
- *специальный*, характеризующийся наличием специальных административных прав и специальных административных обязанностей.

Входящие в структуру административно-правового статуса индивидуальных субъектов административные права, обязанности и юри-

дическая ответственность могут быть реализованы этими лицами только при наличии у них *административной правосубъектности*.

Рассмотрим далее составные элементы административной правосубъектности (правоспособности, дееспособности и деликтоспособности) применительно к индивидуальным субъектам.

**1. Общая административная правоспособность** индивидуального субъекта, т.е. его способность иметь общие административные права и нести общие административные обязанности, возникает с момента рождения этого субъекта и прекращается его смертью. Так, с момента рождения у гражданина РФ возникают такие права в административно-публичной сфере, как право на бесплатное медицинское обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, на получение образования и воспитания в дошкольных образовательных учреждениях, на социальную защиту со стороны государства.

По мере взросления гражданина объем его общей административной правоспособности возрастает. Так, при поступлении в образовательное учреждение основного общего образования у гражданина возникают не только права, но и обязанности, связанные с соблюдением установленного в этом учреждении распорядка, учебной дисциплины, правил дорожного движения.

Общая административная правоспособность прекращается в случае смерти физического лица.

**2. Специальная административная правоспособность** индивидуального субъекта, т.е. его способность иметь специальные административные права и нести специальные административные обязанности, возникает не с момента рождения субъекта, а с момента возникновения у него специального административно-правового статуса, например, с момента назначения лица на должность государственной службы, с момента поступления его в высшее учебное заведение, с момента получения лицом удостоверения на право управления транспортным средством и т.п.

Прекращается специальная административная правоспособность с момента утраты индивидуальным субъектом специального административно-правового статуса, например, с момента увольнения с государственной службы, с момента окончания высшего учебного заведения, с момента лишения лица в установленном порядке права управления транспортным средством и т.п.

**3. Общая административная дееспособность** индивидуального субъекта, т.е. его способность самостоятельно, своими собственными действиями осуществлять общие административные права и исполнять общие административные обязанности, возникает в полном объеме с момента достижения этим субъектом 18 лет. До до-

стижения совершеннолетия индивидуальный субъект обладает частичной общей административной дееспособностью, т.е. может самостоятельно, от своего имени осуществлять не все, а лишь некоторые общие административные права и исполнять некоторые общие административные обязанности.

Например, несовершеннолетние граждане вправе самостоятельно осуществлять в административно-публичной сфере такие права, как право на образование, на медицинское обслуживание, на государственную регистрацию брака (с 16 лет), на управление мотоциклом (с 16 лет), а также самостоятельно исполнять такие обязанности, как обязанность соблюдать правила внутреннего распорядка в образовательных учреждениях, правила дорожного движения, правила пожарной безопасности, санитарно-гигиенические правила.

В то же время некоторые права и обязанности в административно-публичной сфере могут быть реализованы гражданами только с момента достижения ими совершеннолетия. К числу таких прав и обязанностей относятся, например, право на приобретение и использование огнестрельного оружия, право на управление автомобилем, право поступления на государственную службу, обязанность нести военную службу.

**4. Специальная административная дееспособность** индивидуального субъекта, т.е. его способность самостоятельно, своими собственными действиями осуществлять специальные административные права и исполнять специальные административные обязанности, возникает у субъекта с момента наделения его в установленном законодательством порядке специальным административно-правовым статусом, т.е. с момента возникновения у него специальной административной правоспособности. Например, специальная административная дееспособность, которой обладает сотрудник милиции, возникает у гражданина с момента назначения его на соответствующую должность в органе внутренних дел.

**5. Общая административная деликтоспособность**, т.е. способность нести предусмотренную нормами административного права административную и дисциплинарную ответственность за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения, возникает у индивидуального субъекта с момента достижения им возраста 16 лет. При этом к дисциплинарной ответственности индивидуальный субъект может быть привлечен и до достижения им возраста 16 лет. В частности, учащиеся образовательных учреждений как общего, так и профессионального образования за нарушение учебной дисциплины могут быть привлечены администрацией этих учреждений к дисциплинарной ответственности в виде объяв-

ления замечания, выговора или отчисления из соответствующего образовательного учреждения.

**6. Специальная административная деликтоспособность**, т.е. способность нести предусмотренную нормами административного права административную и дисциплинарную ответственность за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения с соблюдением специального порядка привлечения к этим видам ответственности, возникает у индивидуального субъекта с момента приобретения им специального административно-правового статуса определенного вида, в частности с момента назначения на отдельные государственные должности. Такой деликтоспособностью обладают, например, граждане Российской Федерации, замещающие должности государственной гражданской службы, воинские должности, должности в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, должности судей и прокуроров, а также иностранные граждане, обладающие дипломатическим иммунитетом. Перечисленные лица привлекаются к дисциплинарной и административной ответственности за совершенные ими дисциплинарные и административные правонарушения в особом порядке, с соблюдением специальных процедур.

Завершая общую характеристику административно-правового статуса индивидуальных субъектов, перечислим основные общие административные права и обязанности граждан Российской Федерации.

**1. Основные общие административные права граждан Российской Федерации.** В соответствии с действующим российским административным законодательством все совершеннолетние дееспособные граждане России имеют и могут осуществлять в административно-публичной сфере следующие основные права:

- на государственную регистрацию в органах ЗАГСа актов гражданского состояния (рождения, брака, смерти, изменения фамилии и т.п.);
- на выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию;
- поступления на государственную службу, в том числе на военную и правоохранительную, при соответствии установленным российским законодательством требованиям, предъявляемым к замещению той или иной государственной должности;
- на создание общественных и религиозных объединений и участие в их деятельности;
- на организацию массовых публичных мероприятий (собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирования и т.п.) и участие в них;

- на получение бесплатного образования, медицинского и социального обслуживания в соответствующих государственных и муниципальных учреждениях на условиях и в порядке, предусмотренных действующим российским законодательством;
- на управление транспортными средствами после сдачи в установленном порядке соответствующих квалификационных экзаменов;
- на занятие охотой после получения в установленном порядке соответствующего разрешения;
- на приобретение, ношение и хранение холодного и огнестрельного оружия после получения при соблюдении установленных законодательством условий соответствующего разрешения;
- на обращение в административные органы по различным вопросам с заявлениями и ходатайствами;
- на обжалование в вышестоящие административные органы действий (бездействия) и решений нижестоящих административных органов;
- на получение от компетентных административных органов информации по интересующим их вопросам.

**2. Основные общие административные обязанности граждан Российской Федерации.** В соответствии с действующим административным законодательством РФ на всех совершеннолетних дееспособных граждан РФ возлагаются следующие основные обязанности в административно-публичной сфере:

- соблюдать установленные законодательством правила поведения в общественных местах, правила проведения массовых общественных мероприятий;
- соблюдать правила дорожного движения и безопасной эксплуатации транспортных средств;
- соблюдать установленные правила пожарной безопасности;
- соблюдать установленные санитарные нормы и правила, правила охраны окружающей среды;
- соблюдать установленные правила охраны памятников истории и культуры;
- соблюдать установленные правила проезда в городском и пригородном общественном транспорте, правила поведения в поездах дальнего следования, на борту воздушного, морского и речного судна;
- соблюдать установленные правила регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания, паспортные правила;

- получать в компетентных административных органах специальные разрешения (лицензии) на совершение определенных действий, например, на перепланировку жилых помещений, на отстрел диких животных, на приобретение оружия и т.п.;
- регистрировать в компетентных административных органах транспортные средства, огнестрельное и холодное оружие и другие объекты в случаях, предусмотренных действующим законодательством;
- представлять компетентным административным органам необходимую для их законной деятельности информацию, являться по их вызову для дачи объяснений по находящимся в их производстве делам об административных и иных публичных правонарушениях, исполнять законные требования и предписания этих органов;
- своевременно и правильно уплачивать установленные действующим законодательством налоги, сборы и иные обязательные платежи в бюджет;
- проходить в случаях и в порядке, установленных действующим законодательством, военную или альтернативную гражданскую службу, соблюдать правила воинского учета граждан.

## 4.2. Особенности административно-правового статуса властвующих индивидуальных субъектов — должностных лиц

Термин «должностное лицо», которым обозначается один из видов специальных индивидуальных субъектов правоотношений, является универсальным юридическим термином, используемым практически во всех основных отраслях права. В частности, он используется в конституционном, административном, муниципальном, финансовом, уголовном праве.

Соответственно в действующих федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах независимо от их отраслевой принадлежности также широко используется термин «должностное лицо». При этом, как видно из анализа федерального законодательства, данным термином обозначаются не только государственные и муниципальные служащие, наделенные определенными публично-властными полномочиями, но и работники негосударственных и немunicipальных организаций, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в этих организациях. Так, в ст. 13 Федерального закона «О защите



прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» используется термин «должностные лица юридического лица». При этом имеются в виду юридические лица любых организационно-правовых форм. В широком смысле употребляется термин «должностное лицо» и в ст. 24 и 25-1 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации». По смыслу положений названного Закона прокурор вправе направлять представления и предостережения в адрес должностных лиц не только государственных органов и органов местного самоуправления, но и иных организаций, в том числе коммерческих.

В законодательстве об административной ответственности, а именно в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ об административных правонарушениях, под должностными лицами как субъектами административных правонарушений понимаются только представители власти, лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах и органах местного самоуправления, в иных государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях. Таким образом, по смыслу названной нормы работники негосударственных и немunicipальных организаций, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях и привлекаемые к административной ответственности, сами по себе не являются должностными лицами.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что, несмотря на широкое использование в федеральном законодательстве понятия «должностное лицо», законодатель неоднозначно определяет содержание этого понятия. Такая ситуация во многом объясняется тем, что до настоящего времени на федеральном уровне отсутствует единое нормативно закреплённое унифицированное для всех отраслей права и законодательства понятие должностного лица. Между тем необходимость нормативного закрепления в федеральном законодательстве единого унифицированного понятия должностного лица, а также определения видов должностных лиц не вызывает сомнений. Наличие такого понятия и установление видов должностных лиц с учетом особенностей их правового статуса в федеральном законодательстве позволит окончательно и однозначно определить место и роль должностных лиц как специальных субъектов правоотношений.

При оценке действующего федерального законодательства и сложившейся в юридической науке и конкретно в науке административного права ситуации с пониманием должностного лица как

субъекта правоотношений представляется возможным сделать вывод о том, что термином «*должностное лицо*» следует обозначать не только государственных и муниципальных служащих, наделенных публично-властными полномочиями, но и работников негосударственных и немunicipальных организаций, выполняющих организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в этих организациях. В этой связи можно выделить публичных и частных должностных лиц.

*Публичным должностным лицом* является физическое лицо, замещающее по основаниям и в порядке, установленным федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации, должность в государственном органе или органе местного самоуправления, в государственном или муниципальном учреждении, в иной государственной или муниципальной организации, иную государственную или муниципальную должность, реализующее компетенцию соответствующего органа, учреждения или организации или собственную компетенцию, действующее в отношениях с другими, в том числе не подчиненными ему организационно субъектами (физическими лицами и организациями) от его (ее) имени либо непосредственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и наделенное в этих отношениях внутренними и (или) внешними организационно-распорядительными и (или) охранительными публично-властными полномочиями, а также внешними представительскими полномочиями. К числу публичных должностных лиц представляется возможным отнести, в частности, Президента РФ, федеральных министров, глав исполнительной власти субъектов РФ, глав местных администраций, глав муниципальных образований, должностных лиц органов внутренних дел, налоговых органов и т.п.

*Частным должностным лицом* является физическое лицо, замещающее по основаниям и в порядке, установленном федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации, уставом конкретной коммерческой или некоммерческой организации должность, руководящее место в негосударственной и немunicipальной коммерческой или некоммерческой организации, действующее в отношениях с другими, в том числе не подчиненными ему организационно, субъектами (физическими лицами и организациями) от имени этой организации и наделенное в этих отношениях внутренними организационно-распорядительными и внешними представительскими полномочиями. В качестве приме-

ров частных должностных лиц можно назвать генеральных директоров и директоров акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, арбитражных управляющих, руководителей общественных и религиозных объединений и т.п.

В то же время, как показывает анализ действующего федерального административного законодательства, имеются основания для выделения и третьего вида должностных лиц — частно-публичных должностных лиц.

Представляется, что *частно-публичным должностным лицом* может быть названо физическое лицо, замещающее по основаниям и в порядке, установленным федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ, уставом конкретной коммерческой или некоммерческой организации должность, выполняющее работу в государственной или негосударственной коммерческой или некоммерческой организации, действующее в отношении с другими, в том числе не подчиненными ему организационно, субъектами (физическими лицами и организациями) от имени этой организации, а также в некоторых случаях, предусмотренных действующим федеральным законодательством или законодательством субъекта РФ, непосредственно от имени Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования и наделенное в этих отношениях как внутренними организационно-распорядительными, так и отдельными внешними организационно-распорядительными и (или) охранительными публично-властными полномочиями. Примерами таких должностных лиц являются начальники морских и речных портов, железнодорожных станций, поездов, капитаны морских, речных и воздушных судов.

Все названные выше виды должностных лиц — субъекты административных правоотношений. В зависимости от их места и роли в административных правоотношениях представляется возможным выделить:

1) *властвующих должностных лиц*, которые реализуют в административных правоотношениях имеющиеся у них властные полномочия организационно-распорядительного и (или) охранительного характера, например, руководители органов исполнительной власти, сотрудники милиции, государственные инспекторы и т.п.;

2) *невластвующих должностных лиц*, которые реализуют в административных правоотношениях лишь имеющиеся у них представительские полномочия и сами зависят от властвующих в этих отношениях должностных лиц, например, руководители акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, общественных объединений.

В зависимости от выполняемых в механизме административно-правового воздействия функций и характера реализуемых публично-властных полномочий все властвующие должностные лица, являющиеся субъектами административных правоотношений, в свою очередь, условно могут быть подразделены на два вида:

- управляющие, т.е. должностные лица, наделенные организационно-распорядительными полномочиями, например, губернаторы субъектов РФ, главы местных администраций, руководители государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственные регистраторы и т.п.;
- охраняющие должностные лица, т.е. должностные лица, наделенные правоохранительными полномочиями, например, сотрудники милиции, руководители органов государственного контроля (надзора), государственные инспекторы, сотрудники таможенных органов и т.п.

Рассмотрим более подробно особенности административно-правового статуса управляющих и охраняющих должностных лиц.

**Управляющие должностные лица** как субъекты административных правоотношений, по нашему мнению, характеризуются следующими основными особенностями.

1. Управляющие должностные лица, как правило, *состоят в штате государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных государственных и негосударственных организаций*, действуют в административных правоотношениях от их имени и реализуют компетенцию этих органов и организаций и (или) собственную управленческую компетенцию. Они действуют, например, от имени таких органов, как Правительство РФ, федеральное министерство, правительство субъекта РФ, администрация района, высшее учебное заведение и т.п. В некоторых случаях управляющие должностные лица не состоят в штате каких-либо организаций, действуют в административных правоотношениях от собственного имени и реализуют в этих отношениях только собственную управленческую компетенцию. К числу таковых можно отнести, в частности, Президента Российской Федерации, президентов республик, глав муниципальных образований.

2. Управляющие должностные лица *выполняют в административных правоотношениях управленческие функции*, к числу которых, по нашему мнению, необходимо относить следующие направления административной деятельности:

- организация работы нижестоящих, подчиненных субъектов (работников, организаций);
- рассмотрение и разрешение в пределах имеющейся компетенции текущих вопросов, возникающих у физических и юридических лиц в экономической и социально-культурной сферах;
- регулирование поведения как подчиненных, так и не подчиненных организационно субъектов;
- обеспечение взаимодействия с другими субъектами административных правоотношений.

3. В целях реализации указанных выше управленческих функций управляющие должностные лица *наделяются в административных правоотношениях управленческими (организационно-распорядительными) полномочиями*, к числу которых, по нашему мнению, можно отнести следующие права:

- на издание в отношении как подчиненных, так и не подчиненных организационно физических и юридических лиц организационно-распорядительных административно-правовых актов (приказов, распоряжений, решений, заключений и т.п.);
- на совершение в отношении как подчиненных, так и не подчиненных организационно физических и юридических лиц следующих властных административно-правовых действий: организационно-распорядительных (дача устных руководящих указаний, проведение инструктажей, прием заявлений, выдача справок и т.п.); лицензионно-разрешительных (выдача лицензий и иных специальных разрешений); согласовательных действий (согласование специальной документации, дача согласия на совершение определенных действий); регистрационных (регистрация физических и юридических лиц, иных объектов); экзаменационных (принятие квалификационных и иных экзаменов и испытаний, определение их результатов); удостоверительных (удостоверение и подтверждение определенных юридических фактов); на заключение с другими субъектами административных правоотношений административных договоров (соглашений), регулирующих порядок разрешения различных вопросов, возникающих в сфере публичного управления.

**Охраняющие должностные лица** как субъекты административных правоотношений характеризуются следующими особенностями.

1. Охраняющие должностные лица, как правило, *состоят в штате соответствующих контрольно-надзорных и (или) правоохранительных административных органов*, действуют в административных

правоотношениях от их имени и реализуют охранительную компетенцию этих органов и (или) собственную охранительную компетенцию. В частности, они действуют от имени таких органов, как органы внутренних дел, таможенные и налоговые органы, органы Роспотребнадзора и т.п. В то же время в отдельных случаях охраняющие должностные лица не состоят в штате указанных выше органов и действуют непосредственно от имени государства (Российской Федерации или ее субъекта) и реализуют собственную компетенцию, установленную непосредственно для них соответствующими федеральными законами и законами субъектов РФ. К числу таких должностных лиц можно, в частности, отнести Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, капитанов морских и речных портов, начальников железнодорожных станций, должностных лиц муниципальных организаций, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

2. Охраняющие должностные лица *выполняют в административных правоотношениях охранительные функции*, к числу которых, с нашей точки зрения, необходимо относить следующие направления административной деятельности:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- обеспечение общественной безопасности;
- обеспечение безопасности государства;
- выявление и пресечение преступлений с использованием административно-правовых методов;
- выявление и пресечение административных правонарушений;
- выявление и пресечение иных публичных правонарушений (налоговых, бюджетных, таможенных, банковских, исполнительских);
- предупреждение преступлений с использованием административно-правовых методов;
- предупреждение административных и иных публичных правонарушений.

3. В целях реализации указанных выше охранительных функций охраняющие должностные лица *наделяются в административных правоотношениях охранительными полномочиями*, к числу которых, по нашему мнению, можно отнести следующие права:

- на проведение мероприятий по контролю (проверок) в отношении подконтрольных (поднадзорных) физических и юридических лиц;
- на совершение контрольно-надзорных действий в ходе проведения проверок (осмотр, досмотр, изъятие предметов, образ-

цов товаров, истребование документов, письменных объяснений и т.п.);

- на применение в отношении физических и юридических лиц, совершивших преступления, административные и иные публичные правонарушения, мер административного пресечения, предусмотренных соответствующими федеральными нормативными правовыми актами (применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, аннулирование лицензий и иных разрешительных документов и т.п.);
- на применение в отношении физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ;
- на применение в отношении физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения, мер административной ответственности, т.е. административных наказаний, предусмотренных главой 3 КоАП РФ (предупреждение и штраф);
- на применение в отношении физических и юридических лиц, совершивших иные публичные правонарушения, не признаваемые федеральным законодательством административными, мер иных видов публично-правовой ответственности (налоговой, банковской, страховой, исполнительской, бюджетной);
- на отмену незаконных индивидуальных административно-правовых актов, изданных (принятых) нижестоящими должностными лицами;
- на применение в отношении физических и юридических лиц мер административного ограничения, направленных на обеспечение их собственной безопасности, а также безопасности других лиц (ограничение въезда и выезда, движения транспортных средств и пешеходов, досмотр ручной клади пассажиров в аэропортах и т.п.);
- на применение в отношении физических и юридических лиц, не исполняющих добровольно возложенные на них в установленном порядке юридические обязанности, мер административного обеспечения исполнения этих обязанностей (наложение ареста на имущество должников по исполнительному производству, изъятие предметов у должников и передача их взыскателям, направление должникам требований об уп-

лате недоимки по налогам, таможенным платежам, платежам в фонд обязательного пенсионного страхования и т.п.);

- на применение в отношении организационно подчиненных субъектов, совершивших дисциплинарные правонарушения, мер дисциплинарной ответственности, т.е. дисциплинарных взысканий.

Как было отмечено выше, подразделение всех должностных лиц, участвующих в административных правоотношениях, на управляющих и охраняющих является условным. Это связано с тем, что некоторые должностные лица могут выступать в административных правоотношениях одновременно и в качестве управляющих, и в качестве охраняющих. В то же время подразделение всех должностных лиц как субъектов административных правоотношений на указанные выше виды, с нашей точки зрения, является весьма полезным, поскольку позволяет более полно и точно определить особенности административно-правового статуса отдельных категорий этих лиц.

### 4.3. Особенности административно-правового статуса индивидуальных предпринимателей

В силу ч. 1 ст. 23 Гражданского кодекса РФ граждане вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, т.е. индивидуальной предпринимательской деятельностью. Граждане, осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность (далее — индивидуальные предприниматели), в силу особенностей их правового положения имеют специальный административно-правовой статус, который отличается от административно-правового статуса обычного гражданина.

Особенности административно-правового статуса индивидуальных предпринимателей в целом сводятся к следующему.

**1.** Правовой статус индивидуального предпринимателя гражданин приобретает *только после государственной регистрации его соответствующим налоговым органом* в установленном федеральным законом порядке в качестве лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Соответственно с момента государственной регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя у него возникает специальный административно-правовой статус, а соответственно специальные права и специальные обязанности в административно-публичной сфере.



2. Индивидуальные предприниматели в отличие от обычных физических лиц наделяются следующими *специальными административными правами*:

- представлять и защищать права и законные интересы своих работников в соответствующих административных органах;
- заниматься отдельными видами деятельности, право на осуществление которых в соответствии с действующим законодательством может быть предоставлено только индивидуальным предпринимателям (арбитражное управление юридическими лицами, проверка технического состояния транспортных средств, оказание некоторых видов услуг и т.п.).

Индивидуальные предприниматели несут также *специальные административные обязанности*:

- соблюдать правила охраны труда, пожарной безопасности, санитарные и экологические нормы и правила, правила торговли и иные правила, регламентирующие порядок организации и осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, а также обеспечивать соблюдение указанных правил своими работниками;
- своевременно и правильно исчислять и уплачивать в бюджет и в государственные внебюджетные фонды налоги, сборы и иные обязательные платежи, в том числе платежи во внебюджетные фонды за своих работников, являющихся застрахованными лицами;
- получать в установленном законодательством порядке специальные разрешения (лицензии) на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности или на совершение отдельных действий, например, на осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом, на транспортировку автомобильным транспортом опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов;
- своевременно и в соответствии с установленными требованиями оформлять необходимую документацию на выполняемые в ходе предпринимательской деятельности операции с товарами, на оказываемые услуги и выполняемые работы (товаротранспортные накладные и справки к ним на алкогольную продукцию, сертификаты соответствия продукции, работ и услуг требованиям безопасности, гигиенические сертификаты и т.п.);
- своевременно и в соответствии с установленными требованиями представлять в налоговые органы, органы государственного

статистического учета, а также в иные административные органы соответствующие отчетные документы и сведения;

- обеспечивать доступ должностных лиц контролирующих и надзорных органов на территорию и в помещения, используемые в ходе предпринимательской деятельности, представлять указанным должностным лицам необходимые для проверки документы и сведения, исполнять их законные требования и предписания;

3. Индивидуальные предприниматели в отличие от обычных граждан обладают *специальной административной деликтоспособностью*. В частности, в силу примечания к ст. 2.4 КоАП РФ при совершении административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, привлекаются к административной ответственности за эти правонарушения как должностные лица и соответственно к ним может быть применен административный штраф в гораздо большем размере, чем к обычным гражданам.

Кроме того, в отличие от обычных граждан индивидуальные предприниматели несут административную ответственность не только за те противоправные действия (бездействие), которые они совершили непосредственно сами, но и за противоправные действия (бездействие), совершенные подчиненными им работниками, при наличии их вины.

#### 4.4. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России определяются Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ и Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Названные федеральные законы определяют и особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в России.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» под *иностранным гражданином* понимается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства

наличия гражданства (подданства) иностранного государства, а под *лицом без гражданства* — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

В силу ч. 1 ст. 2 названного Федерального закона иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, подразделяются на три вида:

- временно пребывающие в Российской Федерации — это лица, прибывшие в Российской Федерации на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание;
- временно проживающие в Российской Федерации — это лица, получившие разрешение на временное проживание;
- постоянно проживающие в Российской Федерации — это лица, получившие вид на жительство.

В соответствии с положениями ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и ст. 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности в том числе и в административно-публичной сфере наравне с гражданами страны, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, установленные названным федеральным законом, а также иными федеральными законами сводятся главным образом к следующему.

**1.** Иностранные граждане и лица без гражданства в отличие от граждан Российской Федерации не вправе осуществлять некоторые права в административно-публичной сфере. В частности, они *не имеют права*:

- избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, участвовать в референдуме РФ и референдумах субъектов РФ;
- поступать на государственную службу, кроме случаев, предусмотренных федеральными законами и международными договорами РФ;
- быть членами и участвовать в деятельности политических партий;

- быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- быть командиром воздушного судна гражданской авиации;
- поступать на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации;
- заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Иностранные граждане не могут быть призваны также на военную службу или на альтернативную гражданскую службу.

2. Действующим федеральным законодательством установлены определенные *ограничения прав и свобод* иностранных граждан и лиц без гражданства в административно-публичной сфере. Эти ограничения сводятся, в частности, к следующему:

- иностранным гражданам и лицам без гражданства при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», может быть запрещен въезд в Россию;
- иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть ограничен выезд из Российской Федерации в случаях, если они задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации, уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, или не выполнили предусмотренные российским законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов, привлечены к административной ответственности в соответствии с российским законодательством за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации;
- иностранные граждане и лица без гражданства имеют право осуществлять на территории России трудовую деятельность только при наличии полученного в установленном порядке разрешения на работу;
- иностранные граждане и лица без гражданства вправе находиться на территории России только в течение установленного для них срока проживания или временного пребывания;

- иностранные граждане и лица без гражданства не вправе посещать территории, организации и объекты, расположенные на территории Российской Федерации, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение;
- иностранные граждане и лица без гражданства, временно проживающие в Российской Федерации, не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъектов РФ, на территории которых им разрешено временное проживание или избирать место своего проживания вне пределов указанных субъектов РФ;
- транзитный проезд иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации разрешается только по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Россией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из России проездных билетов, или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории России.

3. Действующим российским законодательством установлены *специальные обязанности* иностранных граждан и лиц без гражданства в административно-публичной сфере, а также предусматривается возможность освобождения указанных лиц от исполнения некоторых административных обязанностей, возлагаемых на граждан России.

В частности, иностранные граждане и лица без гражданства несут следующие специальные обязанности в административно-публичной сфере:

- обязанность зарегистрироваться в территориальном органе Федеральной миграционной службы в течение трех рабочих дней со дня прибытия в Российскую Федерацию, а также ежегодно перерегистрироваться в указанном органе (для лиц постоянно или временно проживающих);
- обязанность выехать из Российской Федерации по истечении срока действия визы, а также в случаях сокращения срока его проживания или временного пребывания, аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство;
- обязанность соблюдать установленные федеральным законом ограничения прав и свобод на территории Российской Федерации.

4. В случае нарушения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных российским законодательством для

этой категории лиц правил пребывания и проживания на территории России к ним могут быть применены *специальные меры административного принуждения*. К числу таких мер относятся, в частности, депортация и административное выдворение за пределы Российской Федерации.

**Депортация** — это принудительная высылка иностранного гражданина или лица без гражданства в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. Депортация применяется органами внутренних дел к иностранным гражданам и лицам без гражданства в случае неисполнения ими обязанности выехать из Российской Федерации в случаях, предусмотренных Законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

**Административное выдворение** является административным наказанием, применяемым за совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административных правонарушений, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях (нарушение режима пребывания в Российской Федерации, нарушение режима в пунктах пропуска через государственную границу, нарушение иммиграционных правил и т.п.). По сути это есть принудительное и контролируемое перемещение иностранного гражданина или лица без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы России. В случаях, предусмотренных российским законодательством, административное выдворение может осуществляться посредством контролируемого самостоятельного выезда лица из России.

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение и назовите элементы структуры административно-правового статуса индивидуального субъекта.
2. В чем заключается административная правосубъектность индивидуального субъекта?
3. Назовите общие и специальные права граждан Российской Федерации.
4. Назовите общие и специальные обязанности граждан Российской Федерации.
5. Сформулируйте определение должностного лица.
6. На какие виды можно подразделить должностных лиц, выступающих участниками административных правоотношений?
6. Назовите особенности административно-правового статуса индивидуальных предпринимателей.
7. Назовите особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 4**  
**«Индивидуальные субъекты административного права»**

<i>Характеристика административно-правового статуса</i>	<i>Индивидуальные субъекты административного права</i>		
	Гражданин РФ	Должностное лицо	Иностранное гражданство, лицо без гражданства
Административная правосубъектность			
Общие и специальные административные права			
Ограничения административных прав			
Юридическая ответственность за совершенное правонарушение в административно-публичной сфере			

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.



## Глава 5

# Организации как субъекты административного права

## 5.1. Общая характеристика административно-правового статуса организаций

Как отмечалось выше, наряду с индивидуальными субъектами в административных правоотношениях участвуют и организации.

*Под организацией как субъектом административных правоотношений, по нашему мнению, следует понимать внешне организационно и юридически выраженное образование, имеющее внутреннюю структуру, состоящее из одного либо нескольких (многих) индивидуальных субъектов, обладающее возможностью самостоятельно, от своего имени вступать в урегулированные нормами административного права отношения с другими субъектами и являющееся носителем административных прав и обязанностей в этих отношениях.*

Характеризуя организацию как субъект административных правоотношений, необходимо отметить, что в административном праве неприемлемо отождествление терминов «организация» и «юридическое лицо». Действительно, если в гражданских правоотношениях могут участвовать только организации, имеющие статус юридического лица, т.е. обладающие признаками, перечисленными в ст. 48 Гражданского кодекса РФ и включенные регистрирующими органами в Единый государственный реестр юридических лиц, то в административных правоотношениях могут участвовать и организации, не имеющие такого статуса. Например, участниками административных правоотношений непосредственно являются некоторые не имеющие статуса юридического лица органы исполнительной власти, различные комиссии, в частности административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних.

В этой связи можно сделать вывод о том, что в качестве субъектов административных правоотношений должны рассматриваться все-таки не юридические лица, а организации, как обладающие, так

и не обладающие статусом юридического лица, но имеющие при этом возможность самостоятельно вступать в административные правоотношения и участвовать в них от своего имени, реализуя соответствующие административные права и обязанности. В этом смысле к числу организаций — субъектов административных правоотношений могут быть отнесены некоторые структурные, а также территориальные подразделения юридических лиц.

К числу организаций, являющихся самостоятельными субъектами административных правоотношений, наряду с юридическими лицами можно отнести:

- структурные подразделения органов исполнительной власти, в частности управления, отделы, службы, которые участвуют главным образом во внутренних административных правоотношениях;
- территориальные подразделения органов исполнительной власти, не обладающие статусом юридического лица, например территориальные отделения милиции;
- административные органы, не обладающие статусом юридического лица, в частности различные государственные комиссии, образуемые при органах исполнительной власти, административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних, образуемые при органах местного самоуправления.

Филиалы и представительства коммерческих и некоммерческих организаций, являющихся юридическими лицами, как правило, не могут выступать в качестве самостоятельных субъектов административных правоотношений, действующих в этих отношениях от собственного имени. В частности, в силу положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекса РФ об административных правонарушениях в административные правоотношения с соответствующими административными органами, связанные с осуществлением последними административного контроля (надзора) и с привлечением к административной ответственности, могут вступать только организации, имеющие статус юридического лица. Филиалы и представительства могут выступать субъектами административных правоотношений лишь в случаях, прямо предусмотренных соответствующими законами или подзаконными нормативными правовыми актами. Например, в силу положений ст. 8 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа

1996 г. № 125-ФЗ филиалы образовательных учреждений высшего профессионального образования проходят лицензирование и аттестацию самостоятельно, т.е. непосредственно сами вступают в соответствующие административные правоотношения с Министерством образования и науки РФ.

Любая организация, являющаяся субъектом административных правоотношений, обладает соответствующим административно-правовым статусом.

Анализ административно-правового статуса организации дает нам представление о том, каковы место и роль этой организации в административных правоотношениях, в каких юридических связях находится эта организация с другими субъектами указанных отношений.

В содержание административно-правового статуса любой организации, по нашему мнению, необходимо включать следующие элементы:

1) место организации в административно-публичной сфере, в том числе подведомственность (подчиненность) ее конкретному органу исполнительной власти либо иной вид юридической связи с органами исполнительной власти;

2) сферу, предмет и виды деятельности организации;

3) цели создания и деятельности организации;

4) задачи, решаемые организацией в административно-публичной сфере;

5) функции, выполняемые организацией в административно-публичной сфере;

6) общие и (или) специальные административные права (полномочия) организации в административно-публичной сфере;

7) ограничения общих и (или) специальных административных прав (полномочий) организации в административно-публичной сфере;

8) общие и (или) специальные административные обязанности организации в административно-публичной сфере;

9) юридическую (административную и иную публично-правовую) общую или специальную ответственность организации за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения.

В зависимости от особенностей содержания перечисленных элементов можно выделить общий и специальный административно-правовые статусы организаций.

**Общий административно-правовой статус организации** представляет собой ее общую административно-правовую характеристику и содержит, в частности, наиболее общие административные права (полномочия), ограничения этих прав, административные обязан-

ности этой организации и общие условия привлечения ее к юридической ответственности за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения.

Общим административно-правовым статусом обладают, в частности, большинство как государственных, так и негосударственных предприятий, общественные и религиозные объединения, социально-культурные учреждения. Такой статус возникает у организации с момента ее создания (государственной регистрации в качестве юридического лица), причем одновременно возникает и общая административная правосубъектность (правоспособность, дееспособность и деликтоспособность).

*Специальный административно-правовой статус* организации выступает как специальная административно-правовая характеристика данной организации и включает в себя, в частности, специальные административные права (полномочия), ограничения этих прав (полномочий), административные обязанности организации и специальные условия привлечения ее к юридической ответственности за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения.

К числу организаций, обладающих специальным административно-правовым статусом, можно, например, отнести органы исполнительной власти и некоторые виды государственных учреждений, наделенные отдельными внешними государственно-властными полномочиями, в частности учреждения Пенсионного фонда РФ, региональные управления автомобильных дорог, администрации морских рыбных портов, исполнительные органы местного самоуправления.

Специальный административно-правовой статус возникает у организации с момента наделения ее в установленном законодательством порядке специальными административными правами, обязанностями и определения для нее специального режима привлечения к юридической ответственности в административно-публичной сфере. Таким моментом может быть утверждение положения об этой организации или ее устава, а также государственная регистрация организации в качестве юридического лица. Одновременно возникает и специальная административная правосубъектность (правоспособность, дееспособность и деликтоспособность) организации.

Все организации, участвующие в административных правоотношениях, могут быть подразделены на виды по следующим ос-

новным, принципиальным именно для административного права критериям.

*В зависимости от того, кем созданы, на какой форме собственности основаны и от чьего имени действуют организации, участвующие в административных правоотношениях, представляется возможным выделить три группы таких организаций:*

- *государственные* — это организации, созданные государством, т.е. Российской Федерацией или субъектами, основанные на государственной собственности, в том числе непосредственно финансируемые государством, действующие в административных правоотношениях от имени государства или от собственного имени, но по поручению государства (государственные органы, государственные учреждения, государственные унитарные и казенные предприятия);
- *муниципальные* — это организации, созданные муниципальными образованиями, основанные на муниципальной собственности, в том числе непосредственно финансируемые соответствующими муниципальными образованиями и действующие в административных правоотношениях от их имени либо от собственного имени, но по их поручению (органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения);
- *частные* — это организации, созданные юридическими и (или) физическими лицами, основанные на частной собственности и действующие в административных правоотношениях от собственного имени, но по поручению учредителей — физических и (или) юридических лиц (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, производственные кооперативы, общественные объединения, потребительские кооперативы и т.п.).

Рассмотрим особенности административно-правового статуса каждой из названных групп организаций с выделением в их составе отдельных видов организаций с учетом их места и роли в системе административных правоотношений.

### **1. Государственные организации**

С учетом места и роли государственных организаций в системе административных правоотношений можно выделить следующие виды таких организаций:

- *властвующие*, т.е. организации, уполномоченные государством на осуществление от его имени административно-публичной деятельности в отношении других, в том числе не

подчиненных им, субъектов административных правоотношений и наделенные соответствующими публично-властными полномочиями по решению вопросов государственного значения (органы исполнительной власти, иные административные органы, например, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, избирательные комиссии, органы прокуратуры, а также отдельные виды государственных учреждений, например, отделения (отделы, управления) Пенсионного фонда РФ);

- *невластвующие*, т.е. организации, уполномоченные государством на осуществление экономической, предпринимательской, социально-культурной и иной общественно полезной деятельности невластного характера и не наделенные при осуществлении этой деятельности публично-властными полномочиями (государственные унитарные и казенные предприятия, государственные социально-культурные учреждения, государственные фонды и т.п.).

Главное место в системе властвующих государственных организаций, являющихся субъектами административного права, безусловно, занимают органы исполнительной власти. Все иные государственные организации, участвующие в административных правоотношениях, тем или иным образом связаны с федеральными органами исполнительной власти или с органами исполнительной власти субъектов РФ и в определенных формах взаимодействуют с ними.

В зависимости от характера связи и взаимодействия с органами исполнительной власти можно выделить следующие виды государственных организаций:

- находящиеся в непосредственном ведении соответствующих органов исполнительной власти и подчиненные им, входящие в систему федеральных министерств и федеральных служб государственные учреждения (например, учреждения высшего профессионального образования, лечебно-профилактические учреждения, учреждения исполнения наказаний, а также казенные предприятия);
- не находящиеся в непосредственном ведении соответствующих органов исполнительной власти и не подчиненные им, но зависимые от них, в частности обязанные отчитываться перед ними о своей деятельности, согласовывать с ними совершение определенных действий (учреждения государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственные унитарные предприятия);

- не находящиеся в ведении никаких органов исполнительной власти, не подчиненные им и полностью независимые от них, строящие свои отношения с ними на основе равноправного взаимодействия государственные органы, не входящие в систему органов исполнительной власти, например, органы законодательной власти, суды, органы прокуратуры, избирательные комиссии, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ.

## **2. Муниципальные организации**

Административно-правовой статус муниципальных организаций, так же как и государственных, неоднороден, поскольку они создаются публичными, а именно муниципальными, образованиями, и некоторые из них выполняют функции публичного управления. Соответственно с учетом места и роли муниципальных организаций в системе административных правоотношений представляется возможным подразделить их, как и государственные организации, на два вида:

- *властвующие*, т.е. организации, уполномоченные муниципальными образованиями на осуществление от их имени административно-публичной деятельности в отношении других, в том числе не подчиненных им, субъектов административных правоотношений и наделенные соответствующими публично-властными полномочиями по решению вопросов местного значения (исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, а также некоторые муниципальные учреждения, наделенные отдельными административно-властными полномочиями);
- *невластвующие*, т.е. организации, уполномоченные соответствующими муниципальными образованиями на осуществление экономической, предпринимательской, социально-культурной и иной общественно полезной деятельности невластного характера и не наделенные при осуществлении этой деятельности публично-властными полномочиями (муниципальные социально-культурные учреждения, муниципальные фонды и т.п.).

В зависимости от характера взаимоотношений с главными властвующими муниципальными организациями — исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления все муниципальные организации могут быть подразделены на следующие виды:

- находящиеся в непосредственном ведении соответствующих исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и подчиненные им (муниципальные образовательные учреждения, муниципальные учреждения здравоохранения и социальной защиты, муниципальные учреждения культуры);
- не находящиеся в непосредственном ведении соответствующих исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, не подчиненные им, но зависимые от них, в частности обязанные отчитываться перед ними о своей деятельности, согласовывать с ними совершение определенных действий (муниципальные унитарные предприятия);
- не находящиеся в ведении никаких исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, не подчиненные им и полностью независимые от них, строящие свои отношения с ними на основе равноправного взаимодействия (представительные и контрольные органы местного самоуправления).

### 3. Частные организации

В отличие от рассмотренных выше государственных и муниципальных организаций частные организации в административных правоотношениях могут выступать *только в качестве невластвующих субъектов*, поскольку никакие из них не вправе осуществлять административно-публичную деятельность и не наделяются административно-властными полномочиями. В то же время административно-правовой статус частных организаций неоднороден и имеет особенности в зависимости от осуществляемых ими видов деятельности и целей их осуществления. Например, цели и виды деятельности частной организации оказывают влияние на характер и объем взаимоотношений с властвующими субъектами административного права.

В зависимости от целей создания и деятельности все частные организации как субъекты административных правоотношений представляется возможным подразделить на следующие виды:

- частные коммерческие организации, созданные для осуществления *предпринимательской деятельности* посредством продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг материального характера, вступающие в административные правоотношения с властвующими субъектами по поводу соблюдения правил безопасного осуществления предпринимательской деятельности и по поводу защиты прав потребителей, экономических и финансовых интересов государства (все ви-



ды частных предприятий различных организационно-правовых форм);

- частные некоммерческие организации, созданные для осуществления *социально-культурной деятельности* посредством оказания соответствующих услуг нематериального характера, вступающие в административные правоотношения с властвующими субъектами по поводу соблюдения установленных требований к качеству этих услуг и порядку их оказания (частные образовательные учреждения, культурные, медицинские учреждения, учреждения социальной защиты);
- частные некоммерческие организации, созданные для осуществления *общественно-политической деятельности* посредством объединения граждан и иных организаций и повышения их активности в решении общезначимых вопросов, вступающие в административные правоотношения с властвующими субъектами по поводу соблюдения правил поведения в общественных местах, требований государственной и общественной безопасности (различные политические партии, иные общественные объединения, религиозные объединения, благотворительные и иные фонды);
- частные некоммерческие организации, образованные для осуществления *деятельности по удовлетворению собственных материальных и бытовых потребностей членов этих организаций*, вступающие в административные правоотношения с властвующими субъектами по поводу соблюдения установленных требований к содержанию и эксплуатации объектов (жилых домов, гаражей и т.п.), созданных в целях удовлетворения указанных потребностей (товарищества собственников жилья, жилищно-строительные и гаражно-строительные кооперативы и т.п.).

Как было указано выше, одним из видов государственных организаций являются государственные учреждения. С учетом особой роли этих организаций в системе административных правоотношений рассмотрим отдельно особенности их административно-правового статуса.

## 5.2. Особенности административно-правового статуса государственных учреждений

Понятие государственного учреждения как субъекта именно административного права не определено ни в действующем административном законодательстве, ни в административно-правовой

науке. С нашей точки зрения, под государственным учреждением как субъектом административных правоотношений следует понимать государственную некоммерческую организацию, не являющуюся государственным органом, действующую в системе определенного федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и находящуюся в ведении этого органа либо состоящую с ним в координационных связях, обеспечивающую реализацию финансово-экономической, социально-культурной и правоохранительной функций государства посредством организации управления определенными объектами и территориями, оказания содействия органам исполнительной и судебной власти в реализации имеющейся у них компетенции, исполнения принимаемых указанными органами решений, оказания физическим и юридическим лицам государственных услуг социально-культурного и иного характера и наделяемую в необходимых случаях в целях выполнения указанных функций отдельными государственно-властными полномочиями.

Анализ административно-правового статуса государственного учреждения дает нам представление о том, каковы место и роль этого учреждения в административных правоотношениях, в каких юридических связях находится оно с другими субъектами указанных отношений.

Рассмотрим далее особенности административно-правового статуса государственных учреждений применительно к элементам общего административно-правового статуса организаций, выделенных нами ранее.

#### ***Место государственного учреждения в административно-публичной сфере, в системе органов исполнительной власти***

Как показывает анализ федерального административного законодательства, в зависимости от характера взаимосвязи с органами исполнительной власти все государственные учреждения можно подразделить следующим образом.

1. Государственные учреждения, входящие в систему определенных федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и находящиеся в их ведении. В зависимости от характера организационно-правовой связи с соответствующими органами исполнительной власти они могут быть двух видов:

- государственные учреждения, находящиеся при органах исполнительной власти, например: Финансовая академия

при Правительстве РФ, Государственная регистрационная палата и Федеральное агентство по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения при Министерстве юстиции РФ;

- государственные учреждения, функционирующие отдельно от соответствующих органов исполнительной власти, в ведении которых они находятся, например: учреждения исполнения наказаний Министерства юстиции РФ, образовательные учреждения Министерства образования и науки РФ, лечебно-профилактические учреждения Министерства здравоохранения и социального развития РФ, государственные администрации морских рыбных портов Федерального агентства по рыболовству.

2. Государственные учреждения, не входящие в систему органов исполнительной власти и не находящиеся в ведении этих органов. Такие государственные учреждения не находятся в непосредственном ведении каких-либо органов исполнительной власти, однако их деятельность координируется уполномоченными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативное и индивидуальное правовое регулирование в сфере функционирования данных учреждений. К их числу относятся, в частности, учреждения государственных и территориальных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования, деятельность которых на федеральном уровне координируется Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

### ***Сфера и предмет деятельности государственного учреждения***

Любое государственное учреждение функционирует в определенной сфере жизни государства и общества, требующей соответствующего специального административно-правового регулирования. Как видно из анализа федеральных нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность федеральных государственных учреждений, такие учреждения функционируют во всех основных сферах жизнедеятельности государства и общества. Выделим эти основные сферы деятельности государственных учреждений и соответствующие им виды таких учреждений.

#### ***1. Сфера экономики и финансов:***

- управление государственным имуществом — Российский фонд федерального имущества, земельные кадастровые палаты;

- транспорт и дорожное хозяйство — государственные дорожно-транспортные учреждения (Российский морской регистр судоходства, Служба морской безопасности, федеральные управления автомобильных дорог регионов, государственные бассейновые управления водных путей и судоходства т.д.);
- связь — управления федеральной почтовой связи в субъектах Российской Федерации;
- природопользование и охрана природы — государственные учреждения природопользования и охраны природы (бассейновые управления по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и регулированию рыболовства, лесхозы, государственные опытные охотничьи хозяйства, специализированные морские инспекции и т.д.);
- метрология и сертификация — центры стандартизации, метрологии и сертификации в субъектах Российской Федерации;
- государственные материально-технические резервы, т.е. федеральные государственные учреждения — комбинаты в регионах Российской Федерации («Волна», «Арктика», «Амур» и т.д.).

## 2. Социально-культурная сфера:

- здравоохранение — государственные учреждения здравоохранения (больницы, диспансеры, санаторно-курортные учреждения, центры гигиены и эпидемиологии и т.д.);
- социальное обслуживание и социальная защита — государственные учреждения социального обслуживания и социальной защиты (дома-интернаты, геронтологические центры, центры (отделения) социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов и т.д.);
- социальное страхование — государственные учреждения государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- образование — государственные учреждения среднего и высшего и послевузовского профессионального образования, дополнительного образования и др.;
- наука — государственные научно-исследовательские институты, научные центры и т.д.;
- культура — государственные театры, музеи, архивы, библиотеки и т.д.;
- физическая культура и спорт — государственные дворцы спорта и т.д.

3. *Сфера обороны и государственной безопасности* — воинские части.

4. *Правоохранительная сфера:*

- учреждения исполнения наказаний;
- центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей и т.д.

***Цели создания и деятельности государственного учреждения***

Основной наиболее общей целью создания и деятельности всех государственных учреждений, как видно из анализа уставов конкретных федеральных государственных учреждений, является обеспечение реализации в пределах предоставленной им компетенции государственной политики в соответствующей сфере функционирования государства и общества из числа названных выше. Цель реализации государственной политики — удовлетворение и защита государственных и общественных некоммерческих интересов.

Федеральная государственная политика в соответствующей сфере жизни государства и общества определяется Правительством РФ и федеральными министерствами, а ее реализация осуществляется иными федеральными органами исполнительной власти, в частности федеральными службами и федеральными агентствами, а также подведомственными федеральным органам исполнительной власти государственными учреждениями.

Необходимость создания государственных учреждений в некоторых сферах жизни государства и общества обусловливается тем, что органы исполнительной власти, функционирующие в этих сферах, не способны в полной мере реализовать государственную политику в этих сферах. Они, в частности, не имеют возможности непосредственно управлять финансовыми ресурсами и имуществом и оказывать определенные государственные услуги в соответствующих сферах, организовывать работу конкретных объектов экономической, социально-культурной, военной и правоохранительной инфраструктуры. Например, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование в таких областях, как образование, культура, здравоохранение, не способны оказывать гражданам соответствующие бесплатные и платные государственные услуги в этих областях, не имеют возможности непосредственно взаимодействовать с населением. Такие услуги могут быть оказаны только соответствующими государственными образовательными учреждениями, учреждениями культуры и здравоохранения.

***Задачи, решение которых возлагается на государственное учреждение***

Задачи государственного учреждения — это стоящие в соответствующей сфере жизни государства и общества общезначимые вопросы, которые должны решаться данным государственным учреждением для достижения поставленных перед ним целей. С учетом названных нами выше сфер жизни государства и общества, в пределах которых могут функционировать государственные учреждения, на основе анализа уставов конкретных государственных учреждений путем группирования решаемых ими частных задач представляется возможным выделить следующие основные наиболее общие задачи всех государственных учреждений:

- организация эффективного управления государственным имуществом в соответствующей сфере;
- организация учета государственного имущества и контроля за его использованием в соответствующей сфере;
- удовлетворение потребностей государства, физических и юридических лиц в общезначимых работах, услугах, научных исследованиях в соответствующей сфере;
- обеспечение безопасности государства и общественной безопасности в соответствующей сфере;
- организационно-правовое и материально-техническое обеспечение нормального функционирования органов исполнительной власти в соответствующей сфере;
- обеспечение исполнения нормативных и индивидуальных правовых актов, иных решений органов исполнительной и судебной власти в соответствующей сфере.

***Функции, выполняемые государственным учреждением***

Функции государственного учреждения — это основные направления его деятельности, осуществление которых позволяет решать поставленные перед этим государственным учреждением задачи.

Основные направления публичной деятельности государственного учреждения и их содержание определяются той сферой жизни государства и общества, в которой функционирует это учреждение, целями, для достижения которых оно создано, и возложенными на него задачами. С учетом этих факторов на основе анализа уставов конкретных государственных учреждений представляется возможным путем группирования их частных функций выделить следующие группы и виды наиболее общих функций, т.е. основные направления публичной деятельности всех государственных учреждений.

**1. Организационно-управленческие функции:**

- осуществление оперативного управления находящимися в ведении учреждения объектами и имуществом;
- организация выполнения специальных работ и оказания специальных услуг в сфере деятельности учреждения;
- ведение государственного учета (реестров, кадастров) объектов, эксплуатируемых в сфере деятельности учреждения (транспортных средств, водных биологических ресурсов и т.п.);
- разработка и ведение специальной документации, создание информационных фондов, относящихся к сфере деятельности учреждения;
- выдача лицензий и иных специальных разрешений на выполнение работ, оказание услуг или на совершение иных действий в сфере деятельности учреждения;
- согласование проектно-технической и иной документации на выполнение работ и оказание услуг в сфере деятельности учреждения.

**2. Социально-производственные функции:**

- выполнение специальных видов работ в сфере деятельности учреждения (природно-восстановительных, аварийно-спасательных, метеорологических и т.п.);
- оказание специальных видов услуг в сфере деятельности учреждения (образовательных, медицинских, социальных, культурных, консультационных и т.п.);
- осуществление специальных фундаментальных и прикладных научных исследований и проведение специальных экспертиз в сфере деятельности учреждения.

**3. Правоохранительные функции:**

- осуществление специального наблюдения (мониторинга) за состоянием объектов, функционирующих в сфере деятельности учреждения;
- организация охраны объектов, функционирующих в сфере деятельности учреждения;
- осуществление контроля (надзора) за соблюдением физическими и юридическими лицами специальных норм и правил, применяемых в сфере деятельности учреждения;
- осуществление административно-технического расследования происшествий и инцидентов на объектах, функционирующих в сфере деятельности учреждения;
- применение мер административного принуждения к физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения в сфере деятельности учреждения;

- осуществление производства по делам об административных правонарушениях, совершенных физическими и юридическими лицами в сфере деятельности учреждения;
- оказание содействия правоохранительным органам исполнительной власти, органам прокуратуры и судам в реализации возложенных на них функций по борьбе с преступностью, обеспечению общественной безопасности, охране общественного порядка, профилактике преступлений и административных правонарушений, правовой охране интеллектуальной собственности.

Некоторые из названных выше функций являются для отдельных видов государственных учреждений приоритетными. С учетом данного обстоятельства все действующие в России государственные учреждения могут быть сгруппированы в зависимости от того, какие именно виды функций являются для них доминирующими, основными. На основании указанного критерия представляется возможным выделить следующие группы государственных учреждений.

**1.** Обслуживающие государственные учреждения — это государственные учреждения, основным видом деятельности которых является социально-культурное и иное обслуживание физических лиц и организаций, оказание им возмездных и безвозмездных потребительских государственных услуг в соответствующих сферах их деятельности. К их числу относятся прежде всего государственные социально-культурные учреждения. Социально-культурные учреждения не осуществляют внешневластную управленческую деятельность в отношении не подчиненных им организационно субъектов.

**2.** Административные государственные учреждения — это государственные учреждения, основным видом деятельности которых является осуществление внешнего государственного управления и государственного регулирования, а также административного контроля и административного надзора (мониторинга) в определенных сферах функционирования государства и общества. Они оказывают организационно-управленческое содействие соответствующим органам исполнительной власти в реализации возложенных на них функций государственного управления и государственного регулирования в отдельных сферах жизнедеятельности государства и общества, а также осуществляют от их имени государственный контроль и надзор за соблюдением физическими лицами и организациями действующих в этих сферах специальных норм и правил.

Необходимость создания таких государственных учреждений обусловлена как невозможностью, так и нецелесообразностью ре-



шения некоторых государственных задач в определенных сферах деятельности государства именно органами исполнительной власти. Например, многие вопросы государственного управления в сфере экономики целесообразно решать непосредственно в процессе функционирования соответствующей инфраструктуры посредством деятельности максимально приближенных к этой инфраструктуре государственных учреждений. В этой связи в системе автомобильного транспорта и дорожного хозяйства функционируют специальные государственные учреждения — федеральные управления автомобильных дорог регионов, которые организуют строительство, ремонт и эксплуатацию автомобильных дорог федерального значения, в системе рыбного хозяйства — администрации морских рыбных портов, которые осуществляют управление в акваториях этих портов и организуют их деятельность.

**3.** Оборонительные государственные учреждения — это учреждения, основным видом деятельности которых является обеспечение обороны Российской Федерации. К таким государственным учреждениям, с нашей точки зрения, следует относить войсковые части Вооруженных Сил РФ, пограничных войск ФСБ России, внутренних войск МВД России, войск гражданской обороны МЧС России, а также других войск и воинских формирований.

**4.** Правоохранительные государственные учреждения — это учреждения, основными видами деятельности которых являются оказание содействия государственным правоохранительным органам в исполнении возложенных на них функций по борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, обеспечение государственной и общественной безопасности, охраны Государственной границы Российской Федерации, охраны общественного порядка, правовой охраны интеллектуальной собственности.

К их числу можно отнести, в частности, судебно-экспертные учреждения, следственные изоляторы, учреждения исполнения наказаний Министерства юстиции РФ, медицинские вытрезвители, специальные приемники и центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей МВД России, войсковые части внутренних войск МВД России, государственные природные заповедники.

**5.** Вспомогательные государственные учреждения — это учреждения, основным видом деятельности которых является оказание организационного, финансового, материально-технического, информационно-аналитического, научно-технического и методологического содействия соответствующим органам исполнительной власти, иным

государственным органам и организациям в осуществлении возложенных на них государственных функций и в обеспечении их нормального функционирования. К ним можно, в частности, отнести государственные научно-исследовательские и экспертные учреждения, информационно-аналитические учреждения, учреждения материально-технического обеспечения, функционирующие при определенных органах исполнительной власти или в их системе.

***Административные права государственного учреждения в соответствующей сфере деятельности***

Объем, виды и содержание административных прав государственного учреждения в соответствующей сфере его деятельности определяются местом этого учреждения в системе административных правоотношений, возникающих в данной сфере, решаемыми им задачами и выполняемыми им в этой сфере функциями.

Поскольку государственное учреждение может вступать в административные правоотношения и с органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится, и с другими органами исполнительной власти, выступать в административных правоотношениях в роли как властвующего, так и невластвующего субъекта, оно может обладать в этих правоотношениях общими и специальными административными правами.

***Общие административные права*** государственного учреждения — это принадлежащие ему права, реализуемые им как невластвующим субъектом административных правоотношений, возникающих с органами исполнительной власти, иными административными органами, в ведении которых это государственное учреждение не находится. Любое государственное учреждение обладает ими наравне с другими невластвующими субъектами названных административных правоотношений. К числу общих административных прав государственного учреждения относятся, в частности, право на получение информации от соответствующих органов исполнительной власти, право на обжалование в административном порядке незаконных действий и правовых актов органов исполнительной власти, право на получение в компетентных органах исполнительной власти необходимых для осуществления определенных видов деятельности лицензий и разрешений.

***Специальные административные права*** государственного учреждения — это принадлежащие ему права, реализуемые им в административных правоотношениях, возникающих, с одной стороны, между ним и органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится, а с другой — между ним как властвующим субъек-

том и физическими лицами и организациями, в отношении которых оно осуществляет публичные функции.

В зависимости от того, в какой сфере деятельности государственного учреждения — внутренней или внешней — возникают и реализуются его специальные административные права, они могут быть подразделены на два вида:

- внутренние специальные административные права, т.е. те, которые реализуются внутри самого учреждения в ходе его внутренней организационно-управленческой деятельности в отношении физических лиц, находящихся в этом учреждении на законном основании и зависимых от него — студентов, больных, лиц, совершивших административные правонарушения, осужденных и т.п. (право на совершение текущих организационно-распорядительных действий, право на издание индивидуальных правовых актов управления в отношении физических лиц, находящихся в учреждении, право на осуществление внутреннего контроля за поведением указанных лиц, право применения к данным лицам мер дисциплинарной ответственности);
- внешние специальные административные права, т.е. те, которые реализуются вне учреждения в процессе его взаимоотношений с органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится, а также в ходе его внешневластной административной деятельности в отношении не находящихся от него в организационной зависимости физических и юридических лиц.

В силу двойственной природы внешних специальных административных прав государственного учреждения они могут быть подразделены следующим образом:

1) *ведомственные* специальные административные права, т.е. права, реализуемые государственным учреждением в отношениях с органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится, например, право на получение бюджетных ассигнований, право на получение различных административных разрешений, согласований;

2) *надведомственные* специальные административные права (административные полномочия), т.е. права, реализуемые государственным учреждением в отношениях с физическими лицами и организациями, не находящимися от него в организационной зависимости, например, право на совершение текущих организационно-распорядительных действий, право на издание индивидуальных правовых актов управления в отношении указанных лиц, право на

осуществление контроля за их деятельностью и право применения к ним мер административного принуждения.

В зависимости от вида специальных административных прав, которыми наделяются государственные учреждения как властвующие субъекты административных правоотношений, можно выделить два вида таких учреждений:

- государственные учреждения, наделенные только внутренними специальными административными правами в отношении физических лиц, находящихся в этих учреждениях, например, государственные образовательные учреждения, государственные лечебно-профилактические учреждения, учреждения исполнения наказаний и т.п.;
- государственные учреждения, наделенные только внешними специальными административными правами в отношении физических лиц и организаций, не находящихся от них в организационной зависимости, например, государственные администрации морских рыбных портов, бассейновые управления по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и регулированию рыболовства и т.п.

#### ***Административные обязанности государственного учреждения в соответствующей сфере деятельности***

Объем, виды и содержание административных обязанностей государственного учреждения в соответствующей сфере его деятельности, так же как и его административных прав, определяются местом этого учреждения в системе административных правоотношений, его задачами и функциями. С учетом названных факторов все административные обязанности государственных учреждений, так же как и их административные права, могут быть подразделены на два вида: общие и специальные.

*Общие административные обязанности* государственного учреждения — это возложенные на него обязанности, исполняемые им как невластвующим субъектом административных правоотношений, возникающих с органами исполнительной власти, иными административными органами, в ведении которых это государственное учреждение не находится. Любое государственное учреждение обладает ими наравне с другими невластвующими субъектами названных административных правоотношений.

К их числу относится, в частности, обязанность: представлять в компетентные органы исполнительной власти на основании их запросов необходимые для деятельности последних информацию и документы; соблюдать установленные для всех организаций пуб-

личные правила, например, правила пожарной безопасности, охраны труда, санитарные нормы и правила; вести бухгалтерскую и иные виды обязательной государственной отчетности и представлять ее в соответствующие компетентные органы исполнительной власти — в налоговые органы, органы государственного статистического учета, военные комиссариаты.

*Специальные административные обязанности* государственного учреждения — это возложенные на него обязанности, исполняемые им в административных правоотношениях, возникающих, с одной стороны, между ним и органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится, а с другой — между ним как властвующим субъектом и физическими лицами и организациями, в отношении которых им осуществляются публичные функции.

В зависимости от того, в какой сфере деятельности государственного учреждения — внутренней или внешней — возникают и исполняются его специальные административные обязанности, они могут подразделены на два вида:

- внутренние специальные административные обязанности, т.е. реализуемые внутри самого учреждения в ходе его внутренней организационно-управленческой деятельности в отношении физических лиц, находящихся в этом учреждении на законном основании и зависимых от него — студентов, больных, лиц, совершивших административные правонарушения, осужденных и т.п. (например, финансового и материально-технического обеспечения физических лиц, находящихся в учреждении, обязанность организации их деятельности и отдыха, обязанность оказания названным лицам соответствующих бесплатных услуг социально-культурного характера, обязанность организации охраны объектов учреждения, обязанность обеспечения сохранности находящихся в ведении учреждения государственного имущества и документации, обязанность сохранения государственной тайны и защиты служебной информации);
- внешние специальные административные обязанности, т.е. реализуемые вне учреждения в процессе его взаимоотношений с органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится, а также в ходе его внешневластной административной деятельности в отношении не находящихся от него в организационной зависимости физических и юридических лиц.

В силу двойственной природы внешних специальных административных обязанностей государственного учреждения они могут быть подразделены, в свою очередь, на два вида:

1) *ведомственные*, т.е. обязанности, исполняемые государственным учреждением в отношениях с органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится (например, периодически представлять соответствующему органу отчетность и иную информацию о своей деятельности, согласовывать с соответствующим органом совершение сделок с находящимся в его оперативном управлении государственным имуществом, а также некоторых иных юридически значимых действий);

2) *надведомственные*, т.е. обязанности, реализуемые государственным учреждением в отношениях с физическими лицами и организациями, не находящимися от него в организационной зависимости (например, соблюдать положения соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления им внешней административно-властной деятельности, соблюдать права и свободы физических лиц и права юридических лиц в процессе осуществления этой деятельности).

В зависимости от вида специальных административных обязанностей, которые исполняют государственные учреждения как властвующие субъекты административных правоотношений, можно выделить два вида таких учреждений:

- государственные учреждения, исполняющие только внутренние специальные административные обязанности в отношении физических лиц, находящихся в этих учреждениях, например, государственные образовательные учреждения, государственные лечебно-профилактические учреждения, учреждения социального обслуживания, учреждения исполнения наказаний и т.п.;
- государственные учреждения, исполняющие только внешние специальные административные обязанности в отношении физических лиц и организаций, не находящихся от них в организационной зависимости, например, государственные администрации морских рыбных портов, бассейновые управления по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и регулированию рыболовства, специализированные морские инспекции и т.п.

***Юридическая ответственность государственного учреждения за совершенные им в рамках административных правоотношений правонарушения***

Государственные учреждения, обладающие статусом юридического лица, как субъекты административных правоотношений могут нести административную ответственность за совершенные ими административные правонарушения, предусмотренные Особенной частью КоАП РФ или соответствующими законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (об административной ответственности).

### 5.3. Особенности административно-правового статуса общественных объединений

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляемое некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В соответствии со ст. 7 названного Закона общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

1) **общественная организация** — основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан;

2) **общественное движение** — состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения;

3) **общественный фонд** — 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;

4) **общественное учреждение** — не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения;

5) **орган общественной самодеятельности** — не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по

месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания;

б) *политическая партия* — 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.

В зависимости от территориальной сферы деятельности все действующие в России общественные объединения подразделяются на следующие виды:

1) *общероссийские* — действующие на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеющие там свои структурные подразделения (организации, отделения или филиалы и представительства);

2) *межрегиональные* — действующие на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеющие там свои структурные подразделения (организации, отделения или филиалы и представительства);

3) *региональные* — действующие в пределах территории одного субъекта Российской Федерации;

4) *местные* — действующие в пределах территории органа местного самоуправления (муниципального образования).

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие возраста 18 лет, и юридические лица — общественные объединения. При этом членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие возраста 14 лет, а членами и участниками детских общественных объединений — граждане, достигшие возраста 8 лет.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

Правовой статус общественных объединений как субъектов административных правоотношений существенно отличается от административно-правового статуса иных коммерческих и некоммерческих организаций.

1. Общественные объединения подлежат специальной государственной регистрации в органах Федеральной регистрационной



службы. В целях приобретения прав юридического лица общественные объединения, кроме того, регистрируются в соответствующих налоговых органах.

**2.** Общественные объединения в отличие от других организаций наделяются дополнительными правами в административно-публичной сфере. В частности, они вправе иметь собственную символику (флаги, эмблемы, вымпелы и т.п.), участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных законодательством, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и другие публичные мероприятия, учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность, участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти.

**3.** Общественные объединения в отличие от других организаций несут дополнительные обязанности в административно-публичной сфере, в частности: ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества; ежегодно информировать регистрирующий орган о продолжении своей деятельности, допускать представителей регистрирующего органа на проводимые общественным объединением мероприятия; информировать регистрирующий орган об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании; исполнять обязанности, связанные с организацией и проведением выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

**4.** В отношении общественных объединений, нарушающих Конституцию и законодательство Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов РФ, регистрирующим органом или соответствующим прокурором может быть применена такая мера административного принуждения, как приостановление деятельности общественных объединений на срок до шести месяцев. В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады.

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение и назовите элементы структуры административно-правового статуса организации.
2. На какие виды можно подразделить организации, выступающие участниками административных правоотношений?
3. Дайте определение и раскройте содержание административно-правового статуса государственных учреждений.
4. Дайте определение и раскройте содержание административно-правового статуса общественных объединений.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 5  
«Организации как субъекты административного права»**

<i>Характеристика административно-правового статуса</i>	<i>Организации</i>	
	Государственное учреждение	Общественное объединение
Понятие и основные виды		
Место в административно-публичной сфере		
Сфера и предмет деятельности		
Цели создания и деятельности		
Реализуемые задачи		
Выполняемые функции		
Общие и (или) специальные административные права (полномочия)		
Общие и (или) специальные административные обязанности		
Юридическая ответственность за совершенное в административно-публичной сфере правонарушение		

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глава 6

# Административные органы как субъекты административного права

## 6.1. Понятие и основы административно-правового статуса административных органов

Понятие «административный орган» в отечественной административно-правовой литературе до недавнего времени вообще не использовалось, хотя оно уже давно и прочно вошло в оборот науки административного права многих зарубежных государств, например, Германии, Франции, Австрии, а также широко применяется в международном публичном праве. Необходимость рассматриваемого понятия в административном праве России, с нашей точки зрения, обусловливается следующим.

В качестве властвующих субъектов, осуществляющих государственное управление, в науке административного права называются органы государственного управления и органы исполнительной власти. При этом не проводится четкого разграничения между органами исполнительной власти и иными органами государственного управления. Очевидно, что государственно-управленческая деятельность осуществляется не только органами исполнительной власти, входящими в предусмотренную действующим законодательством систему этих органов, но и иными государственными органами и даже государственными учреждениями. Однако система таких государственных органов и учреждений, их организационно-правовые формы, компетенция, порядок взаимоотношений с органами исполнительной власти до настоящего времени действующим законодательством не определены. Не исследован их правовой статус и в науке административного права.

В этой связи представляется, что с учетом предложенного нами понимания административно-публичной деятельности в целях отграничения субъектов, осуществляющих эту деятельность, от органов, осуществляющих законотворчество и правосудие, следует

вести в понятийный аппарат административно-правовой науки понятие «административный орган». Федеральный законодатель в некоторых федеральных законах уже использует данное понятие. В частности, в §2 главы 25 Арбитражного процессуального кодекса РФ употребляется понятие «административные органы», в качестве которых рассматриваются государственные органы и органы местного самоуправления (административные комиссии), имеющие право принимать решения о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности.

Под *административным органом* следует понимать созданную в установленном административным законодательством порядке государственную или муниципальную организацию, а также индивидуального субъекта, которые уполномочены на осуществление в пределах предоставленной им компетенции административно-публичной деятельности от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и наделены соответствующими административными полномочиями нормотворческого, регулятивного и (или) охранительно-защитного характера.

В целях унификации рассматриваемого понятия и возможности его универсального использования в нормативных правовых актах, регулирующих осуществление административно-публичной деятельности, рамками данного понятия, с нашей точки зрения, следует охватывать не только собственно государственные органы и органы местного самоуправления, но и государственные и муниципальные учреждения, публичных должностных лиц и иных индивидуальных субъектов, действующих в административных правоотношениях от имени государства или муниципального образования и наделенных определенными административными полномочиями.

Как указывалось выше, административные органы являются властвующими субъектами административного права. В этой связи они обладают некоторыми специальными признаками, по которым их можно отграничить от невластвующих субъектов административных правоотношений, а также от иных государственных органов и органов местного самоуправления, не являющихся административными органами.

1. Административный орган — это организация, образуемая государством или муниципальным образованием, либо уполномоченный им в порядке, установленном законодательством, индивидуальный субъект, действующие в административных правоотношениях от их имени в целях реализации общих (публичных) интересов

Российской Федерации, соответствующего субъекта РФ или муниципального образования.

2. Административный орган в отличие от иных субъектов административного права, т.е. иных физических лиц и организаций, является властвующим субъектом административных правоотношений, за исключением тех случаев, когда он вступает в такие отношения с иными административными органами, занимающими в этих отношениях равное с ним правовое положение.

3. Административный орган функционально создается для осуществления административно-публичной деятельности внутренней и (или) внешней направленности, которая является для него единственным или одним из видов деятельности. В этой связи административные органы не могут осуществлять законодательную и судебную деятельность. В то же время некоторые государственные органы, уполномоченные на осуществление административно-публичной деятельности, а значит, являющиеся административными, одновременно наделяются правом осуществления и иных видов властно-публичной деятельности. Например, органы внутренних дел наряду с административно-публичной осуществляют оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность.

4. Каждый административный орган имеет собственную компетенцию в административно-публичной сфере, т.е. административную компетенцию. При этом под административной компетенцией административного органа, по нашему мнению, необходимо понимать перечень (объем) вопросов, возникающих в административно-публичной сфере, властное решение которых отнесено законом или основанным на нем подзаконным нормативным правовым актом к ведению данного органа. В нормативных правовых актах, определяющих правовой статус тех или иных административных органов, перечень вопросов, относимых к ведению соответствующих органов, как правило, раскрывается посредством использования таких элементов их правового статуса, как цели, задачи и функции. Поэтому можно сделать вывод о том, что административная компетенция административного органа выражается через цели его деятельности, решаемые им задачи и выполняемые им функции, которые определяются соответствующим законом, подзаконным нормативным правовым актом и (или) положением об этом органе, например, положением о федеральном министерстве, федеральной службе, федеральном агентстве, об административной комиссии и т.п.

5. Административный орган наделяется необходимыми ему для реализации имеющейся у него компетенции административными

полномочиями, т.е. административными правами нормотворческого, регулятивного и (или) охранительно-защитного характера. В частности, административные органы в отличие от невластвующих субъектов административного права наделяются правом издания (принятия) нормативных и индивидуальных правовых актов, правом совершения властных юридически значимых действий, в том числе и в отношении не подчиненных им организационно физических лиц и организаций.

6. Административный орган, как правило, входит в иерархически построенную систему соответствующих административных органов с подчинением нижестоящих органов вышестоящим. Например, районный отдел внутренних дел входит в систему органов внутренних дел Российской Федерации, возглавляемую МВД России.

7. Административный орган, являющийся организацией, имеет структуру, в которую включаются внутренние подразделения этого органа (управления, департаменты, отделы, отделения и т.п.), предназначенные для решения отдельных задач и выполнения отдельных функций, образующих в целом компетенцию данного административного органа. Например, в структуре территориального органа внутренних дел (милиции) имеются криминальная милиция и милиция общественной безопасности, которые состоят из отдельных подразделений: по борьбе с экономическими преступлениями, по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства, дознания, государственной инспекции безопасности дорожного движения и т.д.

8. Финансирование административного органа в зависимости от того, кем он создан или кем уполномочен на осуществление административно-публичной деятельности, осуществляется соответственно из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или бюджета муниципального образования. Исключение составляют лишь случаи осуществления отдельных административно-властных полномочий индивидуальными субъектами, не состоящими на государственной или муниципальной службе и не находящимися в штате соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления. Примерами таких индивидуальных субъектов являются работники железнодорожного транспорта, уполномоченные на составление в отношении нарушителей правил поведения на железной дороге протоколов об административных правонарушениях.

9. Административный орган реализует предоставленную ему компетенцию посредством использования специальных админист-

ративно-правовых методов и форм осуществления административно-публичной деятельности, существенно отличающихся от правовых методов и форм, используемых законодательными органами и судами при осуществлении законодательной и судебной деятельности. В частности, правовыми формами деятельности административных органов являются совершение административно-правовых действий и издание (принятие) нормативных и индивидуальных административно-правовых актов, а к числу административно-правовых методов могут быть отнесены методы административного регулирования, административного наблюдения (контроля, надзора), административного ограничения, административного принуждения и административного арбитражирования.

Рассмотрим далее особенности административно-правового статуса административных органов с учетом выделенных нами ранее элементов такого статуса.

**Общими целями** создания и деятельности административных органов являются:

1) обеспечение реализации законных интересов государства, муниципальных образований, прав и законных интересов индивидуальных субъектов и организаций в административно-публичной сфере;

2) обеспечение и постоянное поддержание на территории Российской Федерации публичного правопорядка, т.е. установленного нормами административного и иных отраслей публичного права порядка осуществления государственной власти, местного самоуправления, иных видов публичной и частной деятельности, порядка публичного взаимодействия между индивидуальными субъектами и (или) организациями;

3) обеспечение государственной и общественной безопасности, безопасности отдельных индивидуальных субъектов и организаций на территории Российской Федерации.

К числу **общих административных задач** деятельности административных органов, определяемых нормами административного права, можно отнести:

1) организацию эффективного функционирования системы соответствующих органов и системы подведомственных им учреждений;

2) организацию эффективного и рационального управления вверенными им бюджетными и внебюджетными денежными средствами и иным имуществом;

3) организацию исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов в порученной им сфере ведения;

4) организацию исполнения судебных актов в порученной им сфере ведения;



**Административные функции** административных органов — это определенные соответствующими нормами административного права основные направления их деятельности, обусловленные поставленными перед ними целями и решаемыми ими в административно-публичной сфере задачами.

В зависимости от направленности и содержания основных направлений деятельности административных органов можно выделить следующие функции этих органов.

**1. Нормативно-политические функции**, содержанием которых являются выработка государственной политики в административно-публичной сфере в целом или в ее определенной части, а также осуществление нормативно-правового регулирования в данной сфере или в соответствующей ее части. Исходя из этого можно говорить о двух видах нормативно-политических функций:

- выработка государственной политики в административно-публичной сфере в целом или в определенной ее части;
- осуществление нормативно-правового регулирования в административно-публичной сфере в целом или в определенной ее части, т.е. издание (принятие) нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере или в ее соответствующей части.

Названные функции выполняют только такие административные органы, которые занимают центральное, руководящее место в системе административных органов России. К числу таких органов, в частности, относятся Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства. Например, Министерство здравоохранения и социального развития РФ осуществляет выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сферах здравоохранения, труда, занятости, социальной защиты населения.

**2. Правоприменительные функции**, содержанием которых является властное применение положений действующих в административно-публичной сфере в целом или в ее определенной части законов, подзаконных нормативных правовых актов, а также судебных актов. В зависимости от направленности применения административными органами норм права в административно-публичной сфере можно выделить два вида правоприменительных функций:

- осуществление индивидуального административно-правового регулирования конкретных отношений, возникающих в административно-публичной сфере, а именно правопроставительной, регистрационной, лицензионно-разрешительной, экзаменационной и других видов регулятивной деятельности;

- осуществление индивидуальной административно-правовой охраны и защиты конкретных отношений, возникающих в административно-публичной сфере, а именно административного наблюдения (контроля, надзора) за поведением субъектов указанных отношений, применение к ним в случае необходимости мер государственного принуждения.

Названные правоприменительные функции реализуются практически всеми действующими в России административными органами. В то же время имеются органы, которые осуществляют только или преимущественно индивидуальное административно-правовое регулирование (например, федеральные министерства социально-экономического блока и их территориальные органы, федеральные агентства и их территориальные органы), и органы, которые осуществляют только или преимущественно административно-правовую охрану и защиту (например, органы внутренних дел, налоговые и таможенные органы, органы Федеральной службы безопасности, Федеральной службы судебных приставов).

*Административные полномочия* административных органов — это предоставленные данным органам соответствующими нормами административного права административные права, необходимые им для решения имеющихся у них административных задач и осуществления имеющихся у них административных функций.

Все административные полномочия, имеющиеся у административных органов в целом, в зависимости от их содержания представляется возможным подразделить на три большие группы:

1) полномочия по изданию (принятию) нормативных правовых актов, регулирующих типичные отношения как в административно-публичной, так и в других сферах функционирования государства и общества (например, правила дорожного движения, правила продажи отдельных видов товаров, правила оказания отдельных видов услуг и т.п.);

2) полномочия по изданию (принятию) индивидуальных правовых актов, посредством которых обеспечивается индивидуальное административно-правовое регулирование и индивидуальная административно-правовая охрана и защита (например, приказ о принятии гражданина на государственную службу, решение о предоставлении индивидуально определенному физическому лицу и или организации субъективного публичного права, постановление о назначении индивидуально определенному физическому или юридическому лицу административного наказания и т.п.);

3) полномочия по совершению иных властных юридически значимых действий, посредством которых обеспечивается индивидуаль-

ное административно-правовое регулирование и индивидуальная административно-правовая охрана и защита (например, государственная регистрация прав на недвижимое имущество, транспортных средств, выдача лицензий и иных специальных разрешений, административное задержание гражданина, совершившего административное правонарушение и т.п.).

Полномочия по изданию (принятию) нормативных правовых актов имеются лишь у некоторых административных органов, например, у Президента и Правительства РФ, федеральных министерств. Полномочия по изданию (принятию) индивидуальных правовых актов и по совершению властных юридически значимых действий имеются практически у всех административных органов, но в разном объеме с учетом характера и объема решаемых ими административных задач и выполняемых ими административных функций.

Административные полномочия, принадлежащие административным органам, являющимся организациями, реализуются от их имени должностными лицами этих органов.

В случаях, предусмотренных законами и подзаконными нормативными правовыми актами, регулирующими осуществление административно-публичной деятельности, устанавливаются *определённые ограничения полномочий административных органов, а иногда и полный запрет на их реализацию*. В частности, в соответствии с действующим федеральным законодательством о государственном контроле и надзоре установлены ограничения по количеству и продолжительности проверок, которые могут проводиться административными органами в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В соответствии со статьями Закона РФ «О милиции» установлен запрет на применение должностными лицами органов внутренних дел специальных средств и огнестрельного оружия в отношении отдельных категорий физических лиц.

Введение подобных ограничений и запретов обусловливается необходимостью обеспечения защиты прав и законных интересов физических лиц и организаций, предотвращения необоснованного вмешательства государства в их частную деятельность, а предотвращения причинения им несоразмерного вреда.

**Административные обязанности** административных органов — это возложенные на них соответствующими нормами административного права обязанности, исполнение которых необходимо для обеспечения решения имеющихся у них административных задач и функций.

К числу наиболее общих административных обязанностей всех функционирующих в России административных органов, которые должны ими исполняться при осуществлении административно-публичной деятельности можно отнести:

1) обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, права организаций;

2) обязанность осуществлять административно-публичную деятельность строго в пределах предоставленной административному органу соответствующими нормативными правовыми актами компетенции;

3) обязанность соблюдать установленный соответствующими нормативными правовыми актами порядок (процедуры) деятельности административного органа;

4) обязанность соблюдать установленные для административного органа соответствующими нормативными правовыми актами ограничения и запреты.

Таковы наиболее общие основы административно-правового статуса административных органов.

В целях получения более полного представления о системе административных органов, функционирующих в настоящее время в России, проведем их классификацию по различным признакам (критериям). Подвергнем классификации только те административные органы, которые осуществляют внешнюю административно-публичную деятельность.

## 6.2. Классификация административных органов

Все административные органы, действующие в настоящее время в нашей стране и осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность, могут быть классифицированы по различным критериям.

***В зависимости от места в механизме публичной власти и особенностей организационно-правовой формы выделяют:***

1) *органы исполнительной власти*, в том числе должностные лица, действующие от имени этих органов, например, Правительство РФ, федеральные министерства и действующие от их имени федеральные министры и т.п.;

2) *органы государственного управления, непосредственно не входящие в систему органов исполнительной власти*, в том числе должностные лица, действующие от имени этих органов, например, органы военного управления (штабы округов и флотов, армий, дивизий и т.п.);

3) *иные государственные органы, не входящие в систему органов исполнительной власти, но осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность*, например, органы прокуратуры, Счетная палата РФ, избирательные комиссии всех уровней;

4) *государственные должностные лица, не представляющие какие-либо государственные органы, действующие непосредственно от имени государства (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации) и самостоятельно осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность*, например, Президент РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, президенты республик в составе РФ, губернаторы и главы администраций иных субъектов РФ;

5) *государственные учреждения, наделенные полномочиями по осуществлению внешней административно-публичной деятельности*, например, учреждения Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Государственные регистры морских и речных судов, бассейновые управления по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и регулированию рыболовства, государственные администрации морских рыбных портов;

6) *исполнительно-распорядительные и юрисдикционные органы местного самоуправления*, в том числе должностные лица, действующие от имени этих органов, в частности, главы местных администраций, административные комиссии городов, районов и других муниципальных образований, районные и городские комиссии по делам несовершеннолетних;

7) *должностные лица местного самоуправления, не представляющие какие-либо органы местного самоуправления, действующие непосредственно от имени муниципальных образований и самостоятельно осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность*, в частности главы муниципальных образований;

8) *должностные лица и иные работники как государственных, так и негосударственных организаций, уполномоченные действующим законодательством на осуществление административно-публичной деятельности в ограниченном объеме с предоставлением им отдельных административных полномочий*, например, командиры воздушных, речных и морских судов, капитаны морских и речных портов, начальники железнодорожных станций, контролеры-ревизоры пассажирских поездов.

***В зависимости от выполняемых функций в механизме административно-публичной деятельности, т.е. от видов этой деятельности, выделяют:***

1) *административно-регулятивные органы*, осуществляющие преимущественно внешнюю административно-регулятивную деятель-

ность, например, органы управления в различных сферах экономики, сельского хозяйства, транспорта, в социально-культурной сфере, органы управления государственным имуществом и финансами, регистрационные органы, местные администрации;

2) *административно-наблюдательные (контролирующие, надзорные) органы*, осуществляющие преимущественно функции административного наблюдения — административного контроля, надзора, (например, различные государственные инспекции, налоговые органы, Счетная палата РФ, органы государственного надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, органы государственного пожарного надзора);

3) *административно-охранительные органы*, осуществляющие преимущественно функции охраны общественного порядка, обеспечения государственной и общественной безопасности, борьбы с административными правонарушениями и преступлениями (например, органы внутренних дел, юстиции, прокуратуры, государственной безопасности, госнаркоконтроля, административные комиссии и иные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях);

4) *административно-арбитражные органы*, осуществляющие преимущественно или в том числе функции разрешения в административном порядке споров и разногласий, возникающих между физическими лицами и (или) организациями или между ними и административными органами либо между административными органами, образуемые в системе исполнительной власти апелляционные и согласительные комиссии, палаты и иные подобные органы, а также отдельные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие указанные функции (например, Федеральная служба по тарифам, которая рассматривает споры и разногласия, возникающие между органами исполнительной власти, регулирующими тарифы на электрическую и тепловую энергию, и поставщиками такой энергии).

Подразделение административных органов на виды по указанному критерию является достаточно условным, поскольку многие административные органы осуществляют в соответствии со своим правовым статусом различные виды внешней административно-публичной деятельности, отдельные из которых являются для них основными, а другие — дополнительными. Так, основной функцией для органов внутренних дел является борьба с преступлениями и административными правонарушениями. В то же время они осуществляют административно-распорядительную и административно-наблюдательную деятельность, в частности выдают специальные раз-

решения (лицензии) на приобретение, хранение и ношение огнестрельного оружия, на осуществление частной детективной и охранной деятельности и при этом контролируют соблюдение физическими и юридическими лицами лицензионных требований и условий.

Некоторые административные органы в комплексе осуществляют в административно-публичной сфере все указанные выше функции. Например, таможенные органы осуществляют такие функции: распорядительные (регистрационные и лицензионно-разрешительные); административного (таможенного) контроля; борьбы с таможенными правонарушениями; разрешения споров, возникающих между организациями и индивидуальными субъектами, с одной стороны, и нижестоящими таможенными органами — с другой.

***В зависимости от объема и содержания компетенции (круга подведомственных органу вопросов) выделяют:***

1) *административные органы общей компетенции*, определяющие основы государственной политики во всей административно-публичной сфере на федеральном уровне или уровне субъекта Российской Федерации, основные направления деятельности иных, подведомственных и подчиненных им административных органов по широкому спектру вопросов, подлежащих решению в данной сфере (Правительство РФ, правительства субъектов РФ);

2) *административные органы отраслевой компетенции*, осуществляющие текущую административно-публичную деятельность в определенной части административно-публичной сферы (отрасли), направленную на решение всего комплекса вопросов, возникающих в этой отрасли (Министерство транспорта РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ, Центральный банк РФ, управления образования, здравоохранения города, района и т.п.);

3) *административные органы межотраслевой компетенции*, осуществляющие текущую административно-публичную деятельность и координацию деятельности других субъектов (иных административных органов, индивидуальных субъектов и организаций) по вопросам, требующим единообразного решения на единой правовой основе независимо от того, в какой части административно-публичной сферы (отрасли) они возникают, т.е. по вопросам межотраслевого характера (Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы, Федеральная служба по труду и занятости и ее территориальные органы, Счетная палата РФ и т.п.);

4) *административные органы специальной компетенции*, осуществляющие административно-публичную деятельность и координацию деятельности других субъектов (иных административных орга-

нов, индивидуальных субъектов и организаций) по специальным, в том числе временно возникающим в административно-публичной сфере вопросам, которые не имеют сквозного, межотраслевого значения (Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная таможенная служба, Центральная избирательная комиссия РФ и иные избирательные комиссии, государственные комиссии по расследованию техногенных аварий и катастроф и т.п.).

***В зависимости от порядка разрешения подведомственных административным органам вопросов выделяют:***

1) *единоначальные органы*, в которых подведомственные им вопросы рассматриваются и решаются единолично руководителями этих органов с принятием (изданием) соответствующих нормативных или индивидуальных правовых актов (федеральные министерства, федеральные службы, органы прокуратуры, управления и департаменты в субъектах РФ);

2) *единоличные органы*, состоящие из одного государственного должностного лица или должностного лица местного самоуправления, имеющего собственную компетенцию, действующего непосредственно от имени Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования и самостоятельно принимающего властные решения — нормативные и индивидуальные правовые акты — по подведомственным ему вопросам (Президент РФ, президенты республик в составе РФ, губернаторы или главы администраций в других субъектах РФ, главы муниципальных образований);

3) *коллегиальные органы*, в которых подведомственные им вопросы рассматриваются и решаются коллегиально, на заседаниях членов этих органов посредством голосования с принятием соответствующих нормативных или индивидуальных правовых актов (Правительство РФ, правительства субъектов РФ, избирательные комиссии, административные комиссии).

***В зависимости от территориальных границ, в пределах которых действуют административные органы, выделяют:***

1) *федеральные административные органы*, образуемые на федеральном уровне публичной власти, осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность в пределах всей территории Российской Федерации как непосредственно, так и через создаваемые территориальные органы, полномочия которых распространяются на неопределенный конкретно или на определенный круг индивидуальных субъектов и организаций, находящихся и (или) проживающих на этой территории (Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры, органы военного управления);



2) *административные органы субъектов РФ*, образуемые на уровне публичной власти субъектов РФ, осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность в пределах территории соответствующих субъектов РФ как непосредственно, так и через создаваемые территориальные органы, полномочия которых распространяются на неопределенный конкретно или на определенный круг индивидуальных субъектов и организаций, находящихся и (или) проживающих на этой территории (правительство субъекта РФ, министерства, департаменты, управления, другие органы исполнительной власти субъектов РФ);

3) *административные органы муниципальных образований*, образуемые на уровне местной публичной власти (местного самоуправления), осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность в пределах территории соответствующих муниципальных образований как непосредственно, так и через образуемые ими территориальные органы, полномочия которых распространяются на неопределенный конкретно или на определенный круг индивидуальных субъектов и организаций, находящихся и (или) проживающих на этой территории (главы местных администраций, отделы и управления местных администраций, административные комиссии).

***В зависимости от временного периода (срока), в течение которого действуют административные органы, выделяют:***

1) *административные органы, образуемые для решения постоянно существующих задач в административно-публичной сфере без ограничения срока их функционирования* (Правительство РФ, федеральные министерства, органы прокуратуры);

2) *административные органы, образуемые для решения временно возникающих задач в административно-публичной сфере и функционирующие только в соответствующий период до окончания решения этих задач* (различные ведомственные и межведомственные комиссии, образуемые в системе исполнительной власти, для координации решения временно возникающих вопросов государственного управления, комиссии по расследованию аварий и катастроф на транспорте и т.п.).

### 6.3. Понятие и система органов исполнительной власти в России

К сожалению, до настоящего времени не принят федеральный закон, регламентирующий общие правовые начала деятельности органов исполнительной власти. В связи с этим отсутствует легальное

законодательное определение органа исполнительной власти, не установлены виды этих органов и их организационно-правовые формы. Это обстоятельство существенно затрудняет правовое регулирование деятельности этих органов.

В науке административного права под органом исполнительной власти (исполнительным органом государственной власти), как правило, понимается структурное подразделение государственного аппарата (государственная организация, политическое учреждение), образуемое государством для повседневного исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, осуществления функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования предоставленных ему государственно-властных полномочий.

В действующем законодательстве РФ отсутствует «легальное» определение понятия «орган исполнительной власти» или «исполнительный орган государственной власти», хотя эти понятия широко употребляются в нормативных правовых актах. Законодатель до настоящего времени не определился даже с тем, как называть эти государственные органы: органы исполнительной власти или исполнительные органы государственной власти. Так, в ст. 77 Конституции РФ употребляется термин «органы исполнительной власти», в ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ именуется высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» понятия «орган исполнительной власти» и «исполнительный орган государственной власти» используются как равнозначные.

С нашей точки зрения, более приемлемым является термин «орган исполнительной власти», поскольку он закреплен основным законом России — Конституцией РФ, является конституционным и до внесения соответствующих изменений в положения Конституции РФ не может быть изменен или заменен другим понятием.

Анализ действующего законодательства, регулирующего организацию функционирования органов исполнительной власти, в частности Указов Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314<sup>1</sup> и «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724<sup>2</sup> (с учетом внесенных в них

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; *Российская газета*. 2008. 13 мая.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

изменений и дополнений) свидетельствует о том, что перечень федеральных органов исполнительной власти определяется исчерпывающим образом и не может быть расширен за счет других государственных органов, выполняющих функции государственного управления и не включенных в этот перечень. Следовательно, государственный орган может быть отнесен к числу органов исполнительной власти только в том случае, если он включен в систему таких органов специальным нормативным правовым актом. Органы государственного управления, не входящие в силу специальной оговорки законодателя (Президента РФ, президента республики, губернатора иного субъекта РФ) в систему органов исполнительной власти, не могут быть отнесены к категории этих органов.

Таким образом, под *органом исполнительной власти* следует понимать *входящую в систему органов исполнительной власти государственную организацию, специально созданную для осуществления от имени Российской Федерации или соответствующего ее субъекта внешневластной административно-публичной деятельности в пределах определенной для нее компетенции и территории и с использованием предоставленных ей административных полномочий нормотворческого, правоприменительного (регулятивного или охранительно-защитного) характера.*

Рассмотрим основные признаки органов исполнительной власти, по которым их можно отграничить от иных административных органов.

1. Любой орган исполнительной власти, являющейся одной из ветвей государственной власти в Российской Федерации, представляет собой *государственную организацию, образуемую и финансируемую государством и действующую от его имени*, т.е. от имени Российской Федерации или соответствующего субъекта Российской Федерации. В этой связи органы исполнительной власти следует отграничивать от исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (местных администраций), которые не являются государственными организациями, образуются и финансируются муниципальными образованиями и действуют от их имени.

2. Любой орган исполнительной власти является административным органом, но в отличие от иных административных органов обязательно *входит в установленную законодательством систему федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ*. По данному признаку совершенно определенно можно утверждать, что такие органы, как федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, являются органами исполнительной власти, поскольку включены в соот-

ветствии с Указом Президента РФ в систему федеральных органов исполнительной власти. В то же время такие административные по своей сути органы, как Центральная избирательная комиссия и Счетная палата РФ, к органам исполнительной власти не относятся, поскольку не включены в их систему. Кроме того, как указал в определении от 3 февраля 2005 г. № ГКПИ04-1480 Верховный Суд РФ, не является органом исполнительной власти и прокуратура РФ, которая не входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Президентом РФ.

3. Любой орган исполнительной власти *осуществляет в пределах предоставленной ему административной компетенции внешнюю административно-публичную деятельность*, т.е. деятельность, направленную на не подчиненных ему организационно индивидуальных субъектов и организаций. Так, внешневластную деятельность осуществляют Правительство РФ, федеральные министерства, правительства субъектов РФ. Многие же другие административные органы вправе осуществлять лишь внутреннюю управленческую деятельность в пределах отдельно взятого государственного органа, учреждения или в пределах системы таких органов и учреждений. К числу названных органов относятся, например, руководители государственных органов и учреждений, коллегиальные органы управления, действующие в государственных органах и учреждениях (коллегии, советы и т.п.).

4. Любой орган исполнительной власти *действует в пределах всей или определенной части территории Российской Федерации*, на которую распространяется его административная компетенция и внешневластные административные полномочия. Так, в частности, Правительство РФ и федеральные министерства действуют в пределах всей территории Российской Федерации, территориальные органы федеральных министерств — в пределах территории федеральных округов и субъектов РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ — в пределах территории соответствующих субъектов РФ. В то же время административные органы, осуществляющие лишь внутреннее управление, действуют только в пределах соответствующих государственных органов и учреждений.

5. Любой орган исполнительной власти в целях реализации предоставленной ему административной компетенции *наделяется необходимым объемом внешних административных полномочий*, в частности правом издания нормативных и (или) индивидуальных правовых актов, правом совершения внешневластных юридически значимых действий. Правом издания нормативных правовых актов наделены такие органы, как Правительство РФ, федеральные министерства, правительства субъектов РФ. Правом издания внешних

индивидуальных правовых актов и совершения внешних юридически значимых властных действий, в частности разрешительных, контрольно-надзорных, принудительных, в рамках своей компетенции наделены такие органы исполнительной власти, как органы внутренних дел, налоговые и таможенные органы, лицензирующие органы. В то же время многие административные органы, не входящие в систему органов исполнительной власти, не вправе издавать не только нормативные, но и внешние индивидуальные правовые акты. К таким органам относятся, например, Администрация Президента РФ, Счетная палата РФ, органы, осуществляющие управление внутри государственных органов и учреждений.

Не могут быть отнесены к числу органов исполнительной власти образуемые внутри них системы различные координационные органы (комиссии, советы и т.п.), предназначенные для предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции тех или иных органов исполнительной власти, и подготовки предложений по этим вопросам, носящих рекомендательный характер. Такие координационные органы в отличие от органов исполнительной власти не наделяются административными полномочиями. Основные подходы к пониманию правового статуса координационных органов, образуемых в системе исполнительной власти, определены в постановлении Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П.

Рассмотрим далее систему органов исполнительной власти, действующих в настоящее время в России.

*Система органов исполнительной власти Российской Федерации* представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых органов исполнительной власти, образованных и действующих на ее территории в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ, конституциями, уставами и иными законами субъектов РФ.

В систему органов исполнительной власти России входят две группы органов:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов РФ.

**1. Федеральные органы исполнительной власти.** Как разъяснил в своем постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П Конституционный Суд РФ, в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство, министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. В то же время в названном акте Конституционный Суд РФ указал, что по вопросам,

касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

С учетом положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента РФ в настоящее время в систему федеральных органов исполнительной власти входят следующие виды органов.

**1. Правительство Российской Федерации** — высший исполнительный орган государственной власти в России, возглавляющий всю систему органов исполнительной власти страны. Оно является коллегиальным органом исполнительной власти общей компетенции и осуществляет общее руководство деятельностью подведомственных ему иных федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, Правительство РФ осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также подведомственных Президенту РФ. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Правовой статус Правительства РФ определяется главой 6 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ с учетом внесенных в него изменений<sup>1</sup>.

**2. Иные федеральные органы исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.** Основы правового статуса и система указанных федеральных органов исполнительной власти определяются Указами Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 и «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724 с учетом внесенных в них изменений и дополнений.

В соответствии с названными нормативными правовыми актами в систему федеральных органов отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции входят:

- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Общее руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти осуществляют Президент и Правительство РФ с учетом выполняемых ими в соответствии с Конституцией РФ функций в механизме государственной власти.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

В соответствии со ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и по представлению Председателя Правительства РФ утверждает положения об этих органах.

Общее руководство остальными федеральными органами исполнительной власти осуществляет Правительство РФ, которое и утверждает положения об этих органах.

Охарактеризуем далее каждый из видов органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти.

*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. В целях осуществления правового регулирования в соответствующей сфере деятельности федеральное министерство вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам своей компетенции. Вместе с тем федеральное министерство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, прямо указанных в нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ. Таким образом, федеральные министерства создаются для выполнения лишь нормативно-политических функций.

Кроме того, федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также может осуществлять координацию деятельности государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Государственного фонда занятости населения РФ).

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр).

В зависимости от подчиненности все федеральные министерства подразделяются на два вида:

1) федеральные министерства, находящиеся в непосредственном ведении Президента РФ, который осуществляет руководство их деятельностью, в частности Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерство юстиции РФ;

2) федеральные министерства, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ, которое осуществляет руководство их деятельностью, в частности Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство культуры РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство энергетики РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ.

*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 РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

При этом под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, т.е. не вправе издавать нормативные правовые акты, кроме случаев, предусмотренных нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Федеральным службам предоставлено право издания индивидуальных правовых актов по вопросам, отнесенным к их компетенции. Кроме того, федеральная служба по надзору не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг в соответствующей сфере своей деятельности. Федеральная служба возглавляется руководителем (директором)



и является единоначальным органом. Вместе с тем федеральная служба по надзору может иметь статус коллегиального органа.

В зависимости от выполняемых функций федеральные службы могут быть подразделены на три вида:

1) федеральные службы, осуществляющие функции по контролю и надзору, например, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная налоговая служба, Федеральная антимонопольная служба;

2) федеральные службы, осуществляющие как функции по контролю и надзору, так и правоохранные функции, либо осуществляющие только правоохранные функции, например, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков;

3) федеральные службы, осуществляющие функции по обеспечению обороны и (или) безопасности, например, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны, Государственная фельдъегерская служба, Служба внешней разведки.

В зависимости от подчиненности федеральные службы могут быть трех видов:

1) федеральные службы, находящиеся в непосредственном ведении Президента РФ, который осуществляет руководство их деятельностью, в частности Федеральная служба безопасности, Федеральная служба охраны, Служба внешней разведки РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков;

2) федеральные службы, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ, которое осуществляет руководство их деятельностью, в частности Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу;

3) федеральные службы, входящие в систему определенных федеральных министерств и находящиеся в их ведении, например, Федеральная служба исполнения наказаний, входящая в систему Министерства юстиции РФ, Федеральная служба по труду и занятости, входящая в систему Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, входящая в систему Министерства образования и науки РФ.

*Федеральное агентство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и иные правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

При этом под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, т.е. издавать нормативные правовые акты, а также осуществлять контроль и надзор в установленной сфере деятельности, кроме случаев, предусмотренных нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Федеральное агентство уполномочено на издание в пределах своей компетенции индивидуальных правовых актов. Федеральное агентство является единоначальным органом и возглавляется руководителем (директором). В то же время федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Все федеральные агентства в зависимости от их подчиненности можно подразделить на три вида:

1) федеральные агентства, находящиеся в непосредственном ведении Президента РФ, который осуществляет руководство их деятельностью, в частности Главное управление специальных программ Президента РФ и Управление делами Президента РФ, имеющие статус федеральных агентств;

2) федеральные агентства, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ, которое осуществляет руководство их деятельностью, в частности Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по обустройству Государственной границы Российской Федерации,

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств;

3) федеральные агентства, входящие в систему соответствующих федеральных министерств и находящиеся в их ведении, например, Федеральное агентство специального строительства, находящееся в ведении Министерства обороны РФ, Федеральное агентство воздушного транспорта, находящееся в ведении Министерства транспорта РФ, Федеральное архивное агентство, находящееся в ведении Министерства культуры Российской Федерации и т.д.

В целях обеспечения исполнения возложенных на перечисленные выше федеральные органы исполнительной власти функций на всей территории России создаются территориальные, межтерриториальные, объектовые, бассейновые органы этих органов исполнительной власти в федеральных округах, в субъектах Российской Федерации, на особо важных и режимных объектах, в бассейнах рек и водоемов (главные управления, управления, отделы и т.п.), например, управление внутренних дел, управление Федеральной антимонопольной службы, управление Федеральной службы судебных приставов и т.п.). Порядок создания указанных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти определяется Правительством РФ.

Кроме того, многие федеральные органы исполнительной власти в целях обеспечения исполнения отдельных государственных функций, реализуемых в сфере их ведения, образуют соответствующие подведомственные им и входящие в их систему государственные учреждения. Такие учреждения имеются, например, в системе Министерства образования и науки РФ, Министерства здравоохранения и социального развития, МВД России, Федеральной службы исполнения наказаний.

Структура федеральных органов исполнительной власти, т.е. перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Президентом РФ и Правительством РФ, возложенных на них задач и полномочий, предлагается Правительством РФ и утверждается соответствующим указом Президента РФ. Структура федеральных органов исполнительной власти по мере необходимости может корректироваться Президентом РФ на основании предложений Правительства РФ.

**II. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.** Система, организационно-правовые формы, наименование, функции и полномочия органов исполнительной власти в каждом отдельно взятом субъекте РФ определяются в конституции или уставе, а также в принимаемых на их основе законах соответствующего субъекта РФ.

В то же время при определении системы и правового статуса органов исполнительной власти все субъекты РФ обязаны исходить из общих принципов организации исполнительной власти в субъектах РФ, определенных Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ<sup>1</sup> с учетом внесенных в него изменений и дополнений.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 названного Федерального закона в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти (правительством) субъекта РФ, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ определяет перечень иных исполнительных органов государственной власти субъекта РФ (министерств, комитетов, управлений, департаментов и т.п.). Положениями главы 3 указанного Федерального закона определяются основы правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

#### 6.4. Административные органы, не входящие в систему органов исполнительной власти России

Как уже отмечалось выше, к числу административных органов относятся не только органы исполнительной власти, но и иные государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, действующие в административно-публичной сфере, осуществляющие административные функции и наделенные административными полномочиями.

Все указанные административные органы в зависимости от пределов осуществления ими административно-публичной деятельности можно подразделить на две большие группы;

- административные органы, действующие внутри государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений или системы таких органов и учреждений и осуществляющие только внутреннюю административно-публичную деятельность (к ним отно-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

сятся, в частности, руководители соответствующих органов и учреждений, коллегиальные органы управления, действующие в названных органах и учреждениях, например, председатели палат Федерального собрания, Председатель Верховного Суда РФ, ректор и ученый совет высшего учебного заведения, администрация учреждения исполнения наказания, командующий армией и военный совет армии и т.п.);

- административные органы, осуществляющие административно-публичную деятельность за пределами соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и системы этих органов и учреждений в отношении не подчиненных им организационно физических и юридических лиц.

Административные органы, осуществляющие внешнюю административно-публичную деятельность, по существу, выполняют функции, аналогичные тем, которые реализуют органы исполнительной власти, и при этом наделяются аналогичными административными полномочиями.

Как показывает анализ действующего федерального законодательства, административные органы, не входящие в систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляют внешние административно-регулятивные и административно-охранительные функции, в частности регистрационные, лицензионно-разрешительные, контрольно-надзорные, юрисдикционные, и при этом наделяются соответствующими административными полномочиями.

К числу постоянно действующих административных органов, не входящих в систему органов исполнительной власти, можно отнести следующие виды органов.

**1. Государственные должностные лица и должностные лица местного самоуправления.** Это единоличные административные органы, действующие непосредственно от имени Российской Федерации или соответствующих субъектов Российской Федерации и наделенные комплексом необходимых для реализации возложенных на них административных функций внешних административных полномочий. К числу таких должностных лиц относятся, в частности, Президент РФ и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Указанные должностные лица наделяются действующим законодательством значительным объемом внешних административных полномочий, в том числе правом издания нормативных и индивидуальных правовых актов по вопросам своей компетенции.

Особое место в числе названных единоличных административных органов занимает Президент РФ, который согласно ст. 80 Конституции России является высшим должностным лицом государства

и соответственно высшим должностным лицом в системе административных органов России — высшим администратором. Место и роль Президента РФ в административно-публичной сфере и в системе административных органов России сводятся в целом к тому, что Президент РФ:

- формирует состав высшего исполнительного органа государственной власти России — Правительства РФ, назначает руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (президентов, губернаторов);
- определяет и утверждает по представлению Правительства РФ систему и структуру федеральных органов исполнительной власти;
- определяет основные направления внутренней и внешней политики России, реализуемые в соответствующей части федеральными органами исполнительной власти;
- осуществляет общее руководство деятельностью подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;
- осуществляет общий контроль за деятельностью Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- осуществляет общее руководство вооруженными силами РФ, иными войсками, воинскими (специальными) формированиями.

**2. Счетная палата РФ.** Она является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» данный орган организует и осуществляет государственный контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, а также государственный контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ. Счетная палата РФ наделена внешними административными полномочиями, в частности правом проведения соответствующих проверок, изъятия необходимых документов, выдачи предписаний и направления представлений, реализуемыми в отношении иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций, в ходе деятельности которых осуществляется движение средств федерального бюджета или использование федеральной собственности.

**3. Центральный банк РФ и его территориальные органы в субъектах РФ.** В соответствии с положениями Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» ЦБ РФ осуществляет как нормативное, так и индивидуальное правовое регулирование отношений, возникающих в сфере функционирования денежной и банковской системы России. В целях осуществления такого регулирования он издает соответствующие нормативные правовые акты: устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации и правила проведения банковских операций, осуществляет разрешительные, регулирующие и надзорные функции в отношении не подчиненных ему организационно физических и юридических лиц, в том числе коммерческих банков и иных кредитных организаций. Центральному банку РФ предоставлено право лицензирования деятельности кредитных организаций, осуществления надзора за соблюдением этими организациями банковского законодательства, применения к ним мер административного принуждения, в частности таких, как выдача обязательных для исполнения предписаний, взыскание штрафов, отзыв лицензии на осуществление банковских операций.

**4. Центральная избирательная комиссия РФ и нижестоящие избирательные комиссии, образуемые на территории России.** В соответствии с положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции, связанной с организацией и проведением выборов и референдумов, наделяются внешними административными полномочиями, в частности правом регистрировать кандидатов, принимать властные решения по вопросам организации и проведения выборов и референдумов, контролировать соблюдение действующего избирательного законодательства кандидатами и иными участниками избирательного процесса.

**5. Органы прокуратуры РФ.** В соответствии с положениями Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура представляет собой федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Органы прокуратуры наделяются внешними надзорными административными полномочиями, в частности правом проводить проверки исполнения законов федеральными органами исполнительной власти, государственными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должност-

ными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, издавать индивидуальные правовые акты (предостережения, протесты, представления), возбуждать дела об административных правонарушениях и участвовать в производстве по этим делам.

**6. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.** В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>1</sup> исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований (местные администрации) осуществляют внешнюю административно-публичную деятельность на территории соответствующих муниципальных образований (городских и сельских поселений, районов) и наделены соответствующими внешними административными полномочиями. В частности, местные администрации через систему образуемых ими отраслевых и межотраслевых органов осуществляют управление и распоряжение муниципальным имуществом, организуют функционирование муниципального жилищно-коммунального хозяйства, муниципального транспорта, муниципальных учреждений культуры, образования и здравоохранения, осуществляют контроль за соблюдением на территории муниципальных образований установленных представительными органами правил благоустройства, торговли и т.п.

По своему содержанию, формам и методам осуществления деятельность этих органов идентична административно-регулятивной деятельности органов исполнительной власти. Различие между административно-публичной деятельностью органов исполнительной власти и административно-публичной деятельностью исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований состоит лишь в том, что последние осуществляют эту деятельность на ограниченной территории муниципальных образований и главным образом по вопросам местного значения. Однако в то же время в соответствии с п. 1 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» они вправе в соответствии с федеральными законами или законами субъектов РФ осуществлять на территории соответствующих муниципальных образований отдельные государственные полномочия, т.е. действовать от имени государства. Это еще раз свидетельствует об условности отграничения государственных органов исполнительной власти от исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



## Контрольные вопросы

1. Дайте определение административного органа и назовите его отличительные признаки.
2. На какие виды можно подразделить административные органы?
3. Раскройте содержание административно-правового статуса административного органа.
4. Дайте определение органа исполнительной власти и назовите его отличительные признаки.
5. Раскройте понятие и определите правовую основу системы органов исполнительной власти Российской Федерации.
6. Определите административно-правовые функции Правительства Российской Федерации.
7. Дайте определение федерального министерства, федеральной службы, федерального агентства и назовите их типизированные административно-правовые функции.
8. Раскройте понятие системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и определите содержание административно-правового статуса высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
9. Назовите административные органы, не входящие в систему органов исполнительной власти России.

## Задания для самостоятельной работы

## Модульная программа к главе 6

## «Административные органы как субъекты административного права»

<i>Характеристика административно-правового статуса</i>	<i>Административный орган</i>	<i>Орган исполнительной власти</i>
Понятие		
Характерные признаки		
Цели создания и деятельности		
Реализуемые задачи		
Административные функции		
Административные полномочия		
Административные обязанности		
Критерии классификации		
Виды		

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Раздел III

# Государственная служба в Российской Федерации

ГЛАВА 7. Основы государственной службы  
в Российской Федерации

ГЛАВА 8. Основы государственной гражданской службы  
Российской Федерации

ГЛАВА 9. Основы военной службы в Российской Федерации

ГЛАВА 10. Основы правоохранительной службы  
в Российской Федерации

## Глава 7

# Основы государственной службы в Российской Федерации

## 7.1. Понятие, правовая основа, принципы и система государственной службы в Российской Федерации

*Государственная служба в Российской Федерации* представляет собой комплексный административно-правовой институт, состоящий из норм административного и иных отраслей права, регулирующих административно-служебные правоотношения.

Правовую основу рассматриваемого института составляют следующие законы: Конституция РФ, Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ<sup>1</sup>, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ<sup>2</sup>, «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ<sup>3</sup>, «О Федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ<sup>4</sup>, «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ<sup>5</sup>, «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ<sup>6</sup>, а также Законы Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1<sup>7</sup> и «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1<sup>8</sup>.

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» под государственной службой Российской Федерации понимается профессиональная служеб-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

<sup>7</sup> ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

<sup>8</sup> ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 8.

ная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

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

Прежде всего следует дать краткую характеристику основополагающих начал (принципов) государственной службы в Российской Федерации.

1. *Принцип федерализма*, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. *Принцип законности*, который следует рассматривать в следующих аспектах:

- базисом построения системы государственной службы в Российской Федерации, а также порядка поступления и прохождения отдельных видов служебной деятельности являются федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации;
- любые решения органов исполнительной власти, судебных органов, а также их должностных лиц в отношении государственных служащих должны приниматься исключительно в рамках и на основании действующего законодательства.

3. *Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты*, предполагающий, что высшей ценностью для государственных служащих являются обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов граждан.

4. *Принцип равного доступа граждан к государственной службе*, что означает недопустимость установления любых ограничений для

поступления граждан на государственную службу в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами.

5. *Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы*, предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

6. *Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы*, означающий:

- единство основных квалификационных требований к должностям государственной службы и должностям муниципальной службы;
- единство ограничений и обязательств при прохождении государственной службы и муниципальной службы;
- единство требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих и муниципальных служащих;
- учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной службы и стажа государственной службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий государственных служащих и муниципальных служащих;
- соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

7. *Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих*, предполагающий:

- право физических и юридических лиц свободно обращаться в органы государственной власти с предложениями, заявлениями или жалобами;
- право физических и юридических лиц получать от государственных служащих разъяснения по возникающим вопросам, а также получать необходимую информацию (за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну);
- право граждан и юридических лиц знать о расходах на содержание государственного аппарата, а также о численности государственных служащих.

**8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих**, предполагающий:

а) наличие соответствующего специального образования у лиц, состоящих на государственной службе;

б) исполнение государственным служащими должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне;

в) наличие специальных систем подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

**9. Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц**, что означает установление специального комплекса мер, защищающих государственных служащих от угроз, связанных с исполнением ими должностных обязанностей, как внутри государственного аппарата, так и от иных физических или юридических лиц.

**Систему государственной службы в Российской Федерации** образуют:

1) **государственная гражданская служба** — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ;

2) **военная служба** — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства;

3) **правоохранительная служба** — вид федеральной государственной службы граждан Российской Федерации, замещающих должности правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

## 7.2. Понятие, признаки и виды государственных служащих. Должности государственной службы

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» дает следующее определение: **федеральный государственный служащий** — это *гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.*

Определение государственного служащего субъекта Российской Федерации идентично вышеприведенному, с той лишь разницей, что этот гражданин осуществляет служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получает денежное содержание за счет средств бюджета данного субъекта.

Таким образом, на основании определения, приведенного в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», можно выделить следующие существенные признаки государственных служащих.

1. Государственным служащим признается физическое лицо, являющееся гражданином Российской Федерации или гражданином иностранного государства. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» допускает возможность замещения должностей государственной службы, в том числе и гражданами иностранного государства. Об этом прямо говорится в ст. 18.1, предоставляющей право иностранным гражданам поступать на военную службу по контракту и соответственно право прохождения ими военной службы.

В то же время иные специальные законы о государственной службе предусматривают право поступления на государственную службу исключительно граждан Российской Федерации. Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указывает, что гражданским служащим может быть только гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» устанавливает, что сотрудником органов Федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства.



Помимо указанного признака (гражданство) лицо, поступающее на государственную службу, должно обладать полными дееспособностью и деликтоспособностью, быть вменяемым. Специальное законодательство о государственной службе может устанавливать также и иные дополнительные требования к лицам, поступающим на государственную службу.

2. От государственного служащего требуется профессиональное исполнение должностных обязанностей, что предполагает:

- наличие специального образования, позволяющего исполнять обязанности по замещаемой должности;
- наличие необходимого стажа и опыта работы, позволяющих эффективно применять специальные знания и исполнять должностные обязанности.

3. Государственным служащим признается только лицо, замещающее соответствующую должность государственной службы. Должность государственной службы является определяющей для замещающего ее лица. Именно от должности зависят размер денежного содержания, объем властных полномочий, классный чин или иное специальное звание, а также иные статусные аспекты. Подробнее о должностях государственной службы речь пойдет ниже.

4. Государственный служащий осуществляет исполнение должностных обязанностей за соответствующее вознаграждение за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации. Указанное вознаграждение признается законодательством о государственной службе основным законным источником средств к существованию государственного служащего, что также предполагает установление запрета на осуществление государственным служащим иных видов трудовой деятельности, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

Классификацию государственных служащих можно провести по следующим основаниям.

*В зависимости от вида государственной службы:*

1) государственные гражданские служащие — граждане Российской Федерации, взявшие на себя обязательства по прохождению гражданской службы и осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях гражданской службы в соответствии с актами о назначении на должности и со служебными контрактами и получающие денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ;

2) военнослужащие — граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства (подданства) иностранного государства, про-

ходящие государственную военную службу в Вооруженных Силах РФ, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки РФ, органах Федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях Федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранные граждане, проходящие государственную военную службу в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях;

3) государственные служащие правоохранительных органов — граждане Российской Федерации, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях правоохранительной службы и получающие денежное содержание за счет средств федерального бюджета.

*В зависимости от уровня государственной службы:*

1) федеральные государственные служащие — граждане Российской Федерации, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы (к таковым служащим относятся: федеральные государственные гражданские служащие, военнослужащие, государственные служащие правоохранительных органов);

2) государственные гражданские служащие субъекта РФ — граждане Российской Федерации, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ.

Рассмотрев базовые составляющие категории «государственный служащий», перейдем к анализу категорий «должность государственной службы» и «должностные лица».

Законодательство о государственной службе (в том числе Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др.) не содержит четкого определения должности государственной службы. Тем не менее **должность государственной службы** можно считать базовым элементом государственного органа, нормативно и организационно определенным и обособленным,

обладающим частью компетенции государственного органа. Должность государственной службы имеет первостепенное значение для лица, состоящего на государственной службе, так как предоставляет конкретный объем полномочий, определяет общий размер денежного содержания (довольствия), характеризует его положение в служебной иерархии.

Таким образом, на основании вышеприведенного определения можно выделить следующие существенные признаки должности государственной службы.

1. Организационная и правовая обособленность. Должность государственной службы является самостоятельным образованием, наряду со структурными и территориальными подразделениями государственного органа.

2. Наличие части компетенции государственного органа. Должность государственной службы обладает определенной компетенцией, которой соответственно наделяется лицо, замещающее данную должность. Компетенция должности государственной службы представляет собой определенную часть компетенции государственного органа и определяется ей.

3. Должность государственной службы имеет первостепенное значение для замещающего ее лица, поскольку определяет не только полномочия, но и размер денежного содержания (обеспечения, довольствия) государственного служащего, а также размеры иных денежных выплат. Должностям государственной службы подчинены классные чины и иные специальные звания; кроме того, должности государственной службы характеризуют положение государственного служащего в служебной иерархии.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает следующие виды должностей государственной службы:

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

### 7.3. Основные элементы административно-правового статуса государственных служащих

*Административно-правовой статус* государственных служащих является одной из ключевых частей (наряду с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и т.д.) инсти-

туда государственной службы, представляет собой правовое положение служащих в государственных органах и включает в себя следующие основные общие элементы.

**1. Права государственных служащих.** Они представляют собой установленные специальным законодательством о государственной службе возможности государственных служащих осуществлять профессиональную служебную деятельность по замещаемым должностям государственной службы. Конкретный объем прав, предоставляемых государственным служащим, различается в зависимости от вида государственной службы.

**2. Обязанности государственных служащих.** Это установленные специальным законодательством о государственной службе правомерные действия, которые должны совершать государственные служащие в процессе осуществления профессиональной служебной деятельности по замещаемым должностям государственной службы. В составе обязанностей государственных служащих можно выделить следующие основные группы:

1) общие обязанности, устанавливаемые специальным законодательством о том или ином виде государственной службы и адресуемые всем государственным служащим того или иного вида государственной службы;

2) должностные обязанности, которые должен исполнять государственный служащий, замещающий ту или иную должность государственной службы (они, в отличие от общих, зависят от конкретной должности и обязательны к исполнению только тем государственным служащим, который замещает данную должность, и могут устанавливаться должностной инструкцией или иными специальными актами, например, уставами, положениями и т.п.);

3) специальные обязанности, которые устанавливаются для некоторых видов государственной службы (например, военной службы) и исполняются государственным служащим наряду с общими и должностными обязанностями.

**3. Гарантии государственных служащих.** Представляют собой установленные специальным законодательством о государственной службе меры правового, имущественного и организационного характера, необходимые для обеспечения качественного и полного исполнения государственными служащими обязанностей по замещаемым должностям государственной службы.

Для всех видов государственной службы законодательно установлены повышенные гарантии для лиц, осуществляющих данные виды служебной деятельности. Тем не менее конкретный объем

гарантий различается для различных видов государственной службы (гражданской, военной, правоохранительной).

**4. Ограничения и запреты на государственной службе.** Ограничения — это установленные специальным законодательством о государственной службе условия, при наличии которых лицо не может быть принято на государственную службу, а проходящее ее лицо не может далее замещать должности государственной службы и таким образом осуществлять служебную деятельность. Запреты — установленный специальным законодательством о государственной службе перечень деяний, признаваемых несовместимыми с положением государственных служащих, наносящих существенный ущерб служебным и иным общественным правоотношениям.

Установление режима ограничений и запретов на государственной службе, а также особенностей трудовых правоотношений предопределено спецификой самого института государственной службы.

Режим ограничений и запретов предполагает в той или иной степени ограничение прав и свобод государственных гражданских служащих, а соответственно его установление возможно только:

- на основании специального законодательства о государственной службе;
- в целях защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации;
- в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения безопасности государства;
- в интересах стабильного и эффективного функционирования самого института государственной службы;
- при предоставлении государственным служащим иных дополнительных гарантий, не имеющих у всех остальных граждан Российской Федерации.

**5. Ответственность государственных служащих.** Представляет собой меры дисциплинарного, материального, административного, уголовного и иного воздействия, применяемые в отношении государственных служащих, совершивших те или иные виды противоправных деяний.

Ответственность является противоположной стороной стимулирования эффективного выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, претворяя в жизнь принцип: страх наказания есть залог послушания и должного выполнения обязанностей.

## Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите принципы государственной службы в Российской Федерации.
2. Дайте определение и назовите существенные признаки государственных служащих в Российской Федерации.
3. На какие виды можно подразделить государственных служащих в Российской Федерации?
4. Назовите и охарактеризуйте основные элементы административно-правового статуса государственных служащих в Российской Федерации.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 7  
«Основы государственной службы в Российской Федерации»**

<i>Основные характеристики</i>	<i>Государственной службы</i>			
	Определение	Правовая основа	Основные исходные начала (принципы)	Система
Содержание (краткая характеристика)				

<i>Основные характеристики</i>	<i>Государственного служащего</i>									
	Определение	Основные признаки	Классификация на виды	Должность государственной службы	Права	Обязанности	Гарантии	Ограничения	Запреты	Ответственность
Содержание (краткая характеристика)										

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глава 8

# Основы государственной гражданской службы Российской Федерации

## 8.1. Понятие, виды, принципы государственной гражданской службы. Должности государственной гражданской службы Российской Федерации

*Государственная гражданская служба Российской Федерации* является одним из видов государственной службы и представляет собой *профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.*

Свое организационное оформление институт государственной гражданской службы получил после вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. В соответствии с ним государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на два уровня:

1) *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;

2) *государственная гражданская служба субъектов РФ* — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий данного субъекта, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.



Государственная гражданская служба Российской Федерации основывается на следующих *принципах*:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, что предполагает установление единого законодательства, регулирующего порядок поступления, прохождения и прекращения государственной гражданской службы всех уровней, статусное положение государственного гражданского служащего и т.д.;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

*Должность государственной гражданской службы* представляет собой *базовый элемент государственного органа, нормативно и организационно определенный и обособленный, обладающий частью компетенции государственного органа*. Она имеет первостепенное значение для лица, состоящего на государственной гражданской службе: предоставляет служащему конкретный объем прав, определяет общий размер денежного содержания, характеризует положение служащего в служебной иерархии. Должностям государственной гражданской службы подчинены также и классные чины.

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, должности государственной гражданской службы субъектов РФ — законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы.

В составе *категорий* выделяют следующие должности:

- руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
- помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
- специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
- обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий;

В составе *групп* выделяют:

- высшие должности государственной гражданской службы;
- главные должности государственной гражданской службы;
- ведущие должности государственной гражданской службы;
- старшие должности государственной гражданской службы;
- младшие должности государственной гражданской службы.

Для замещения должностей государственной гражданской службы надо соответствовать *квалификационным требованиям*:

- 1) к уровню профессионального образования;
- 2) к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;
- 3) к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

В число квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей государственной гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей входит наличие высшего профессионального образования.

В число квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Указом Президента РФ «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» от 27 сентября 2005 г. № 1131<sup>1</sup> установлены следующие *квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности для замещения*:

- 1) высших должностей федеральной государственной гражданской службы — не менее шести лет стажа государственной гражданской службы или не менее семи лет стажа работы по специальности;
- 2) главных должностей федеральной государственной гражданской службы — не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности;
- 3) ведущих должностей федеральной государственной гражданской службы — не менее двух лет стажа государственной гражданской службы или не менее четырех лет стажа работы по специальности;
- 4) старших должностей федеральной государственной гражданской службы — не менее трех лет стажа работы по специальности;
- 5) младших должностей федеральной государственной гражданской службы — без предъявления требований к стажу.

Стаж государственной гражданской службы, дающий право на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы, определяется в соответствии с порядком исчисления стажа государственной гражданской службы Российской Федерации и зачета в него иных периодов замещения должностей, утверждаемым Президентом РФ.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017.

Квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности для государственных гражданских служащих субъектов РФ устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации с учетом положений Указа Президента РФ «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих».

Наименования должностей федеральной государственной гражданской службы, а также их регистрационные номера (коды) установлены Указом Президента РФ «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» от 31 декабря 2005 г. № 1574<sup>1</sup>.

## 8.2. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих

*Административно-правовой статус государственных гражданских служащих* представляет собой правовое положение служащих в государственном органе, в системе соответствующих внутренних и внешних административных и государственно-служебных правоотношений и включает в себя следующие элементы:

1) *права* государственных гражданских служащих, установленные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе возможности государственных гражданских служащих осуществлять профессиональную служебную деятельность по замещаемым должностям государственной гражданской службы;

2) *обязанности* государственных гражданских служащих, установленные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе правомерные действия, которые должны совершать государственные гражданские служащие в процессе осуществления профессиональной служебной деятельности по замещаемым должностям государственной гражданской службы;

3) *гарантии* на государственной гражданской службе, установленные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов РФ о государственной гражданской службе обеспечительные меры правового, имущественного и организационно-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

го характера, необходимые для обеспечения качественного и полного исполнения государственными гражданскими служащими обязанностей по замещаемым должностям государственной гражданской службы;

4) *ограничения* на государственной гражданской службе — установленные российским законодательством, законодательством субъектов РФ о государственной гражданской службе условия, при наличии которых лицо не может быть принято на государственную гражданскую службу или не может замещать должности государственной гражданской службы;

5) *запреты* на государственной гражданской службе — установленные российским законодательством, законодательством субъектов РФ о государственной гражданской службе действия, признаваемые несовместимыми с положением государственных гражданских служащих, наносящими существенный ущерб служебным и иным общественным правоотношениям;

6) *ответственность государственных гражданских служащих* — система дисциплинарных, административных, уголовных и иных мер, направленных на обеспечение должного и своевременного исполнения государственными гражданскими служащими своих обязанностей, соблюдения ими ограничений и запретов, а также недопущения совершения служащими противоправных деяний.

### ***Права государственных гражданских служащих***

#### **1. В сфере организации труда** существуют следующие права:

- на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
- на членство в профессиональном союзе;
- на рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и иными федеральными законами;
- на ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;
- на медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

- на проведение по его заявлению служебной проверки;
  - на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;
  - на выполнение с предварительным уведомлением представителя нанимателя иной оплачиваемой работы, если это не повлечет конфликта интересов.
2. *В сфере денежного и пенсионного обеспечения* существуют права:
- на оплату труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;
  - на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законодательством.
3. *В области материально-технического обеспечения* есть право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей.
4. *В сфере должностной служебной деятельности* существуют права:
- на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;
  - на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;
  - на доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;
  - на доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.
5. *В процессе карьерно-должностного продвижения* имеются следующие права:
- на должностной рост на конкурсной основе;
  - на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами.

**6. В сфере обеспечения безопасности** имеются права:

- на защиту сведений о гражданском служащем;
- на государственную защиту жизни и здоровья государственного гражданского служащего, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

**Обязанности государственных гражданских служащих**

**1. В сфере организации труда** гражданские служащие обязаны:

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
- исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» уделяет особое внимание проблеме исполнения неправомερных поручений или приказов: государственный гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомερное поручение; при получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению государственного гражданского служащего, неправомερным, государственный гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомερности данного поручения с указанием положений российского законодательства, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме; в случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения; за исполнение государственным гражданским служащим неправомερного поручения государственный гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с российским законодательством);
- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- соблюдать служебный распорядок государственного органа.

**2. В сфере материально-технического обеспечения** государственные гражданские служащие обязаны беречь государственное имущество, в том числе предоставленное для исполнения должностных обязанностей.

**3. В сфере должностной служебной деятельности** гражданские служащие обязаны:

- соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение;
- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
- представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством о государственной гражданской службе сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;
- соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;
- сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

**4. В сфере обеспечения безопасности** гражданские служащие обязаны:

- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие известными государственному гражданскому служащему в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;
- сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства.

### ***Гарантии на государственной гражданской службе***

#### **1. В сфере организации труда:**

- условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков.



**2. В сфере материально-денежного содержания и обеспечения:**

- равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено федеральным законом;
- право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ;
- возмещение расходов, связанных со служебными командировками;
- возмещение расходов, связанных с переездом государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе государственного гражданского служащего в другой государственный орган;
- транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности государственной гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием;
- единовременная субсидия на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ.

**3. В сфере социального и медицинского страхования:**

- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения государственной гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения;
- медицинское страхование государственного гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода государственного гражданского служащего на пенсию за выслугу лет.

**4. В процессе карьерно-должностного продвижения:**

- профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка с сохранением на этот период замещаемой должности государственной гражданской службы и денежного содержания;
- замещение иной должности государственной гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей государственной гражданской службы.

**5. В сфере обеспечения безопасности** — это защита государственного гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

**6. В сфере пенсионного обеспечения** — это государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных Федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

**Ограничения на государственной гражданской службе**

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случаях:

- 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;
- 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой государственными гражданскими служащим должности государственной гражданской службы связано с использованием таких сведений;
- 4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;
- 5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с го-

сударственным гражданским служащим, если замещение должности государственной гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на государственную гражданскую службу;

9) непредставления установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

#### ***Запреты на государственной гражданской службе***

В связи с прохождением государственной гражданской службы гражданскому служащему *запрещается*:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность государственной гражданской службы в случае: избрания или назначения на государственную должность; избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной гражданской службы, если иное не предусмотрено Федеральным законом «О государственной гражданской службе» и другими федеральными законами;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения); подарки, полученные государственным гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с

другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ и передаются государственным гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность государственной гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором государственный гражданский служащий замещает должность государственной гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

16) передавать принадлежащие государственному гражданскому служащему ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации в случае, если владение указанными ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов;

17) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности (после увольнения с государственной гражданской службы);

18) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (после увольнения с государственной гражданской службы).

#### ***Ответственность государственных гражданских служащих***

Государственные гражданские служащие, *совершившие дисциплинарные проступки*, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Подробно аспекты, касающиеся дисциплинарной ответственности государственных служащих, будут рассмотрены в следующем параграфе, посвященном порядку поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождению.

Государственные гражданские служащие, совершившие *административные правонарушения* или *уголовные преступления*, несут от-

ветственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях или Уголовным кодексом РФ.

В рамках настоящего параграфа мы не будем подробно останавливаться на всех мерах административного или уголовного воздействия, применяемых в отношении государственных гражданских служащих, совершивших противоправные деяния. Рассмотрим лишь некоторые виды административных правонарушений и административных санкций<sup>1</sup>, которые могут применяться в отношении государственных гражданских служащих, совершивших противоправные деяния.

К указанным правонарушениям и санкциям можно отнести, в частности, следующие:

1) разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, когда разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей (влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1000 руб., на должностных лиц — от 4000 до 5000 руб.);

2) непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 300 руб., на должностных лиц — от 300 до 500 руб.);

3) самовольное прекращение работы либо оставление места работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора лицом, обеспечивающим безопасность соответствующего вида деятельности для населения, если такие действия (бездействие) запрещены федеральным законом (влечет наложение административного штрафа в размере от 1000 до 1500 руб.);

4) проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 руб., на должностных лиц — от 2000 до 3000 руб.);

---

<sup>1</sup> Данные административные санкции могут применяться к государственным гражданским служащим, в том числе и за нарушение ими режима ограничений и запретов на государственной гражданской службе.

5) нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума на пользование на равных условиях помещениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями, участниками референдума (влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1000 до 2000 руб.);

6) использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, — членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума (влечет наложение административного штрафа в размере от 3000 до 5000 руб.);

7) участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи (влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 2000 руб., на должностных лиц — от 2000 до 3000 руб.);

8) нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 300 до 500 руб., на должностных лиц — от 500 до 1000 руб.);

9) разглашение сведений о мерах безопасности, примененных в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа либо в отношении его близких (влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 300 до 500 руб., на должностных лиц — от 500 до 1000 руб.).

### 8.3. Порядок поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождения

*Поступление на государственную гражданскую службу* представляет собой *урегулированную нормами права процедуру оценки личностных и деловых качеств лица — претендента на должность государственной гражданской службы, а также необходимого перечня документов указанного лица, на основании результатов которой оформляются служебные правоотношения между государственным органом и лицом, претендующим на замещение той или иной должности государственной гражданской службы.*

Кандидат на замещение должности государственной гражданской службы должен обладать следующими качествами:

- наличие гражданства Российской Федерации;
- достижение возраста 18 лет;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- соответствие квалификационным требованиям, установленным для определенных должностей государственной гражданской службы.

Поступление гражданина на государственную гражданскую службу для замещения соответствующей должности государственной гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, за исключением ряда случаев:

1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности государственной гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;

2) при назначении на должности государственной гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом или Правительством Российской Федерации;

3) при заключении срочного служебного контракта;

4) при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента РФ;

5) при назначении на должности государственной гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей государственной гражданской службы (по решению представителя нанимателя соответствующего государственного органа).



Первые три случая имеют императивный характер, последние два — диспозитивный, при котором конкурс может как проводиться, так и не проводиться.

Гражданин Российской Федерации, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет в государственный орган:

- 1) личное заявление;
- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету, форма которой утверждается Правительством РФ, с приложением фотографии;
- 3) копию паспорта или заменяющего его документа (соответствующий документ предъявляется лично по прибытии на конкурс);
- 4) документы, подтверждающие необходимое профессиональное образование, стаж работы и квалификацию: копию трудовой книжки (за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые) или иные документы, подтверждающие трудовую (служебную) деятельность гражданина; копии документов о профессиональном образовании, а также по желанию гражданина — о дополнительном профессиональном образовании, о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы (службы);
- 5) документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению;
- 6) иные документы, предусмотренные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Претенденту на замещение должности государственной гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности государственной гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождения.

Претендент, успешно прошедший конкурс либо назначаемый на должность во внеконкурсном порядке, представляет в кадровую службу следующие документы:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на государственную гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;

- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;
- 3) паспорт;
- 4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 5) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 6) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- 7) документы воинского учета — для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- 8) документ об образовании;
- 9) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Прохождение государственной гражданской службы включает в себя следующие основные составляющие:

- назначение на должность;
- присвоение классного чина (дипломатического ранга), аттестацию или квалификационный экзамен; применение поощрительных и дисциплинарных санкций;
- иные обстоятельства (события).

Юридическим оформлением служебных правоотношений между государственным органом и лицом, поступающим на государственную гражданскую службу (назначением на должность), является издание индивидуального акта государственного органа о назначении лица на должность государственной гражданской службы и заключаемый на его основе служебный контракт.

*Служебный контракт* представляет собой *соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу, или государственным гражданским служащим о прохождении государственной гражданской службы и замещении должности государственной гражданской службы, устанавливающее права и обязанности сторон.*

Примерная форма служебного контракта утверждена Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 629.

Служебный контракт может заключаться на следующие сроки:

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

Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с государственной гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности государственной гражданской службы или условий прохождения государственной гражданской службы.

Срочный служебный контракт заключается в случаях:

1) замещения отдельных должностей государственной гражданской службы категории «руководители», а также должностей государственной гражданской службы категории «помощники (советники)»;

2) замещения должности государственной гражданской службы на период отсутствия государственного гражданского служащего, за которым в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами сохраняется должность государственной гражданской службы;

3) замещения должности государственной гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения государственной гражданской службы;

4) замещения должности государственной гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, иных представительствах Российской Федерации и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории Российской Федерации;

5) замещения должности государственной гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций;

6) замещения временной должности государственной гражданской службы или должности государственной гражданской службы на период временного отсутствия государственного гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта;

7) замещения должности государственной гражданской службы, по которой установлен особый порядок оплаты труда;

8) в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами.

*Прохождение государственной гражданской службы* является комплексной административной правовой категорией, в состав которой входят: аттестация; квалификационный экзамен и производство государственных гражданских служащих в классные чины; применение к государственным гражданским служащим мер поощрения и дисциплинарного воздействия; денежное содержание служащих; кадровый резерв; прохождение служащими курсов повышения квалификации или переподготовки.

### **I. Аттестация государственных гражданских служащих**

Аттестация представляет собой урегулированную нормами права процедуру оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего в целях определения его соответствия замещаемой должности государственной гражданской службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110<sup>1</sup>, устанавливают следующие виды аттестации:

- *очередная аттестация* — проводится один раз в три года;
- *внеочередная аттестация* — проводится по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего, а также по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации или ее субъекта, после принятия в установленном порядке решения: о сокращении должностей государственной гражданской службы в государственном органе; об изменении условий оплаты труда государственных гражданских служащих.

Аттестации подлежат все государственные гражданские служащие государственного органа, за исключением:

1) проработавших в занимаемой должности государственной гражданской службы менее одного года;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

- 2) достигших возраста 60 лет;
- 3) беременных женщин;
- 4) находящихся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;
- 5) замещающих должности государственной гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;
- 6) в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

Аттестация проводится в четыре этапа.

***Первый этап — подготовительный***

**1. Формирование аттестационной комиссии.** В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им государственные гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором государственный гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность), представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии. Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами.

**2. Утверждение графика проведения аттестации.** Такой график ежегодно утверждается представителем нанимателя и доводится до сведения каждого аттестуемого государственного гражданского служащего не менее чем за месяц до начала аттестации. В нем указываются: наименование государственного органа, подразделения, в которых проводится аттестация; список гражданских служащих, подлежащих аттестации; дата, время и место проведения аттестации; дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

3. *Составление списков государственных гражданских служащих, подлежащих аттестации.* Указанные списки составляются кадровой службой государственного органа и утверждаются высшим должностным лицом указанного органа.

4. *Подготовка документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.* К указанным документам в первую очередь относится отзыв об исполнении подлежащим аттестации государственным гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. Он подписывается непосредственным руководителем государственного служащего, подлежащего аттестации, утверждается вышестоящим руководителем и должен содержать следующие сведения о государственном гражданском служащем, подлежащем аттестации: фамилия, имя, отчество; замещаемая должность на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность; перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых государственный гражданский служащий принимал участие; мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. Отзыв представляется в аттестационную комиссию не позднее чем за две недели до начала аттестации.

К отзыву об исполнении подлежащим аттестации государственным гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период прилагаются сведения о выполненных им поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности служащего.

Кадровая служба государственного органа не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить аттестуемого государственного гражданского служащего с представленным отзывом об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период. При этом аттестуемый государственный гражданский служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя.

Помимо указанных документов в аттестационную комиссию представляется аттестационный лист государственного гражданского служащего с данными предыдущей аттестации (за исключением случаев, если государственный гражданский служащий подлежит аттестации в первый раз).

***Второй этап — непосредственное проведение аттестации***

Аттестация проводится с приглашением аттестуемого государственного гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии. В случае неявки государственного гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии без уважительной причины или отказа его от аттестации служащий привлекается к дисциплинарной ответственности, а аттестация переносится на более поздний срок.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого государственного гражданского служащего, а в случае необходимости — его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности служащего.

Обсуждение профессиональных и личностных качеств государственного гражданского служащего применительно к его профессиональной служебной деятельности должно быть объективным и доброжелательным.

Профессиональная служебная деятельность государственного гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

***Третий этап — принятие решений аттестационной комиссией***

Решение аттестационной комиссии принимается в отсутствие аттестуемого государственного гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов государственный гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности государственной гражданской службы. При этом заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов.

По результатам аттестации государственного гражданского служащего аттестационной комиссией принимается *одно из следующих решений*:

- 1) соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном по-

рядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной гражданской службы в порядке должностного роста;

3) соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

4) не соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы.

Материалы аттестации государственных гражданских служащих представляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после ее проведения.

После этого принимается *окончательное решение* представителя нанимателя в отношении аттестованного (неаттестованного) государственного гражданского служащего. В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа или принимается решение представителя нанимателя о том, что государственный гражданский служащий:

1) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной гражданской службы в порядке должностного роста;

2) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

3) понижается в должности государственной гражданской службы.

При отказе государственного гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или от перевода на другую должность представитель нанимателя вправе освободить государственного гражданского служащего от замещаемой должности государственной гражданской службы и уволить его с государственной гражданской службы.

По истечении одного месяца после проведения аттестации перевод государственного гражданского служащего на другую должность государственной гражданской службы либо увольнение его с государственной гражданской службы по результатам аттестации не допускается. В указанный период не включаются время болезни и ежегодного оплачиваемого отпуска государственного гражданского служащего.

#### ***Четвертый этап — обжалование результатов аттестации***

Государственный гражданский служащий вправе обжаловать принятые в отношении него решения аттестационной комиссии или соответствующих должностных лиц государственного органа как во внутрислужебном порядке, так и в судебном порядке.

Наряду с должностным положением и продвижением ***производство государственных гражданских служащих в классные чины и про-***



**движение их по «лестнице» классных чинов** является одной из основ построения и функционирования системы государственной гражданской службы.

Классный чин как комплексная правовая категория представляет собой следующее:

1) это звание, присваиваемое государственным гражданским служащим;

2) это звание, характеризующее наличие у государственного гражданского служащего определенного уровня знаний, опыта и профессиональной подготовки и, что не менее важно, стажа прохождения государственной гражданской службы;

3) присваивается в соответствии со специальными нормативными правовыми актами, содержащими классификацию, основания и порядок его (чина) присвоения;

4) указывает на определенное положение государственного гражданского служащего в служебной иерархии;

5) характеризует наличие у государственного гражданского служащего определенных дополнительных преимуществ, которыми не обладает лицо, имеющее более низкий по иерархии чин;

6) присваивается государственному гражданскому служащему, замещающему должность соответствующей группы;

7) присваивается государственным гражданским служащим на основе государственного квалификационного экзамена;

8) присвоение очередного классного чина государственному гражданскому служащему непосредственно зависит от выслуги лет в предыдущем классном чине.

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что **классный чин государственного гражданского служащего** — это *персонально присваиваемое на основании результатов процедуры государственного квалификационного экзамена звание, соответствующее служебному положению (замещаемой должности), уровню профессиональной подготовки, выслуге лет, принадлежности к определенному государственному органу и заслугам.*

Законодательство о государственной гражданской службе устанавливает следующую систему классных чинов, состоящую из пяти групп, в каждой из которых по три классных чина:

1) для государственных гражданских служащих, замещающих должности младшей группы — секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;

2) для государственных гражданских служащих, замещающих должности старшей группы, — референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;

3) для государственных гражданских служащих, замещающих должности ведущей группы, — советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;

4) для государственных гражданских служащих, замещающих должности главной группы, — государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;

5) для государственных гражданских служащих, замещающих должности высшей группы, — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Для каждой группы классов чинов нижшим является 3-й класс, высшим — 1-й.

Сроки пребывания в классовых чинах установлены только для двух и трех классов чинов каждой из групп. Так, для классовых чинов секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го и 2-го класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го и 2-го класса установлен срок пребывания в указанных чинах не менее одного года; для классовых чинов советника государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го и 2-го класса, государственного советника Российской Федерации 3-го и 2-го класса — не менее двух лет; для классовых чинов действительного государственного советника Российской Федерации 3-го и 2-го класса — не менее одного года.

Для прохождения государственной гражданской службы в классовых чинах секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса, советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса и государственного советника Российской Федерации 1-го класса сроки не устанавливаются.

Процедура присвоения государственному гражданскому служащему классового чина — *квалификационный экзамен* — во многом аналогична процедуре аттестации.

В соответствии с Указом Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. № 111<sup>1</sup> квалификационный экзамен проводится:

1) при решении вопроса о присвоении государственному гражданскому служащему, не имеющему классового чина государствен-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 438.

ной гражданской службы Российской Федерации, первого классного чина по замещаемой должности государственной гражданской службы;

2) при решении вопроса о присвоении государственному гражданскому служащему очередного классного чина по замещаемой должности, который присваивается служащему по истечении срока, установленного для прохождения государственной гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность государственной гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый служащему;

3) при решении вопроса о присвоении государственному гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность государственной гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет служащий.

Квалификационный экзамен проводится по решению представителя нанимателя, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе государственного гражданского служащего, не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Квалификационный экзамен, проводимый по инициативе государственного гражданского служащего, считается внеочередным и проводится не позднее чем через три месяца после дня подачи служащим письменного заявления о присвоении классного чина.

В решении представителя нанимателя о проведении квалификационного экзамена указываются:

- дата и время проведения квалификационного экзамена;
- список государственных гражданских служащих, которые должны сдавать квалификационный экзамен;
- перечень документов, необходимых для проведения квалификационного экзамена.

Решение о предстоящей сдаче квалификационного экзамена доводится до сведения государственного гражданского служащего не позднее чем за месяц до его проведения.

Не позднее чем за месяц до проведения квалификационного экзамена непосредственный руководитель государственного гражданского служащего направляет в комиссию отзыв об уровне знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) служащего и о возможности присвоения ему классного чина.

Государственный гражданский служащий должен быть ознакомлен с отзывом не менее чем за две недели до проведения квалификационного экзамена и вправе представить в комиссию заявление о своем несогласии с указанным отзывом.

Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией в порядке, установленном для проведения заседаний конкурсной или аттестационной комиссии.

При проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) государственных гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов, сложностью и ответственностью работы, выполняемой служащими, на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных качеств государственных гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности.

Решение о результате квалификационного экзамена выносится комиссией в отсутствие государственного гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве голосов государственный гражданский служащий признается сдавшим квалификационный экзамен.

По результатам квалификационного экзамена в отношении государственного гражданского служащего комиссией выносятся *одно из следующих решений*:

- 1) признать, что государственный гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина;
- 2) признать, что государственный гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен.

Результат заносится в экзаменационный лист государственного гражданского служащего, который подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, присутствовавшими на заседании. Государственный гражданский служащий знакомится с экзаменационным листом под расписку.

Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения. На основании результатов квалификационного эк-

замена представителю нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина государственному гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному служащему классного чина в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Государственный гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена.

Срок государственной гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня присвоения классного чина.

Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело и трудовую книжку государственного гражданского служащего.

Последний присвоенный государственному гражданскому служащему классный чин сохраняется за ним пожизненно, в том числе и после прекращения государственно-служебных отношений.

Государственный гражданский служащий может быть лишен присвоенного ему классного чина исключительно по приговору суда, вступившего в законную силу, за совершение тяжкого или особо тяжкого уголовного преступления.

*Поощрения и дисциплинарная ответственность на государственной гражданской службе* преследуют единую общую цель — сохранить эффективность выполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими на соответствующем уровне. Однако если поощрения направлены на стимулирование постоянного повышения производительности труда и соответственно на все более эффективное выполнение служебных обязанностей, то дисциплинарная ответственность — на восстановление должного поведения, уровня выполнения служебных обязанностей.

Поощрения и дисциплинарная ответственность — это стимулирующие средства воздействия на государственного гражданского служащего. Первые стимулируют служащего теми положительными последствиями, которые наступят при их применении, вторые — страхом негативных последствий, наступающих при их применении.

*Поощрения* государственных гражданских служащих представляют собой положительные меры воздействия (положительные санкции), применяемые по нормативно установленным основаниям, которые призваны оказывать позитивное воздействие на сознание и

поведение государственного гражданского служащего, стимулировать наиболее эффективное выполнение должностных обязанностей и дальнейшее повышение качества выполняемых должностных обязанностей.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает следующие основные меры поощрительного воздействия на государственных гражданских служащих:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- поощрение Правительства РФ;
- поощрение Президента РФ;
- присвоение почетных званий РФ;
- награждение знаками отличия РФ;
- награждение орденами и медалями РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу» от 25 июля 2006 № 765<sup>1</sup> одновременно с применением ряда мер поощрения, указанных выше, предусматривается также и выплата единовременного поощрения в следующих размерах:

- 1) при поощрении Правительством РФ — в размере оклада месячного денежного содержания;
- 2) при поощрении Президентом РФ — в размере двух окладов месячного денежного содержания;
- 3) при присвоении почетных званий Российской Федерации и награждении знаками отличия Российской Федерации — в размере трех окладов месячного денежного содержания;
- 4) при награждении орденами и медалями Российской Федерации — в размере пяти окладов месячного денежного содержания;
- 5) при награждении знаком особого отличия — медалью «Золотая Звезда» — в размере десяти окладов месячного денежного содержания.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3461.

Решения о применении к государственному гражданскому служащему таких мер поощрения, как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка, выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет, а также применение иных видов поощрения и награждения государственного органа принимаются представителем нанимателя (при этом решения о поощрении или награждении оформляются правовым актом государственного органа), а решения о применении к государственному гражданскому служащему поощрения Президента РФ, Правительства, присвоение почетных званий Российской Федерации, награждение знаками отличия Российской Федерации, награждение орденами и медалями Российской Федерации принимается по представлению представителя нанимателя в порядке, установленном российским законодательством (при этом решения о поощрении или награждении оформляются нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Факт применения к государственному гражданскому служащему мер поощрения кроме издания соответствующих вышеуказанных актов фиксируется в личном деле и трудовой книжке служащего.

*Дисциплинарная ответственность* государственного гражданского служащего представляет собой применение к нему принудительных мер негативного воздействия материального и нематериального характера (дисциплинарных взысканий) с целью побуждения его к эффективному исполнению должностных обязанностей, соблюдению запретов и ограничений, установленных на государственной гражданской службе, соблюдению правил внутреннего трудового распорядка и должностного регламента.

Непосредственному применению мер дисциплинарного воздействия (дисциплинарных взысканий) предшествует проведение служебной проверки, а также затребование с государственного служащего, совершившего дисциплинарный проступок, объяснительной информации.

Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению государственного гражданского служащего.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- 1) факт совершения государственным гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 2) вина государственного гражданского служащего;
- 3) причины и условия, способствовавшие совершению государственным гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 4) характер и размер вреда, причиненного государственным гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления государственного гражданского служащего о проведении служебной проверки.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются: факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки; предложение о применении к государственному гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу государственного гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Государственный гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

- 1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;
- 2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;
- 3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Факт наложения на государственного гражданского служащего дисциплинарного взыскания оформляется соответствующим индивидуальным актом государственного органа, копия которого с указанием оснований его применения вручается государственному гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одно-



го месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности государственного гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка (в указанные сроки не включается время производства по уголовному делу).

Государственный гражданский служащий, в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания не подвергнутый новому дисциплинарному взысканию, считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Государственный гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

*Денежное содержание государственного гражданского служащего* представляет собой основное средство его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности государственной гражданской службы. Состоит оно из месячного оклада в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы и месячного оклада в соответствии с присвоенным служащему классным чином, которые составляют оклад месячного денежного содержания государственного гражданского служащего, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

К дополнительным выплатам относятся следующие выплаты.

1. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе. При стаже гражданской службы от одного года до пяти лет указанная надбавка составляет 10%, от пяти до 10 лет — 15%, от 10 до 15 лет — 20%, свыше 15 лет — 30%.

2. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200% этого оклада. В соответствии с Указом Президента РФ «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» от 25 июля 2006 г. № 763<sup>1</sup> ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы выплачивается феде-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3459.

ральным государственным гражданским служащим в следующих размерах:

- по высшей группе должностей гражданской службы — от 150 до 200% должностного оклада;
- по главной группе должностей гражданской службы — от 120 до 150% должностного оклада;
- по ведущей группе должностей гражданской службы — от 90 до 120% должностного оклада;
- по старшей группе должностей гражданской службы — от 60 до 90% должностного оклада;
- по младшей группе должностей гражданской службы — до 60% должностного оклада.

3. Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации.

4. Премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается).

5. Ежемесячное денежное поощрение.

6. Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда государственных гражданских служащих.

*Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных гражданских служащих* представляют собой дополнительное профессиональное образование, осуществляемое в течение всего периода прохождения государственной гражданской службы.

В соответствии с Указом Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих» от 28 декабря 2006 г. № 1474<sup>1</sup> основаниями для направления государственного гражданского служащего на обучение по образовательной программе являются:

- назначение государственного гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность государственной гражданской службы на конкурсной основе;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 203.

- включение государственного гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности государственной гражданской службы на конкурсной основе;
- решение аттестационной комиссии о соответствии государственного гражданского служащего замещаемой должности государственной гражданской службы при условии успешного освоения служащим образовательной программы.

Профессиональная переподготовка государственного гражданского служащего осуществляется с учетом профиля его образования в соответствии с вышеуказанными основаниями, а также в случае изменения вида его профессиональной служебной деятельности.

Государственный гражданский служащий, замещающий должность категории «помощники (советники)», «специалисты» или «обеспечивающие специалисты», в случае его назначения в порядке должностного роста на должность государственной гражданской службы категории «руководители» направляется на профессиональную переподготовку.

По результатам профессиональной переподготовки гражданского служащего может быть присвоена *дополнительная квалификация*.

Повышение квалификации государственного гражданского служащего осуществляется в соответствии с вышеуказанными основаниями по мере необходимости, определяемой представителем нанимателя, но не реже одного раза в три года.

Государственный гражданский служащий, впервые принятый на должность государственной гражданской службы, направляется на повышение квалификации по истечении испытательного срока или шести месяцев после поступления на государственную гражданскую службу.

Государственный гражданский служащий в случае его назначения в порядке должностного роста на должность государственной гражданской службы иной группы в пределах одной категории должностей направляется на повышение квалификации.

*Стажировка* гражданского служащего осуществляется в соответствии с вышеуказанными основаниями по мере необходимости, определяемой представителем нанимателя. Целью стажировки, которая проходит в государственных органах или иных организациях, является:

- изучение передового, в том числе зарубежного, опыта;
- закрепление теоретических знаний, полученных государственным гражданским служащим в период профессиональной переподготовки или повышения квалификации, и приобре-

тение практических навыков и умений для их эффективного использования при исполнении им своих должностных обязанностей.

Стажировка может являться как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования государственного гражданского служащего, так и составной частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственного гражданского служащего осуществляются с отрывом, с частичным отрывом или без отрыва от государственной гражданской службы.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности государственной гражданской службы, замещаемой служащим.

*Индивидуальный план профессионального развития* государственного гражданского служащего разрабатывается им в соответствии с должностным регламентом совместно с непосредственным руководителем сроком на три года и утверждается в порядке, устанавливаемом представителем нанимателя. В индивидуальном плане указываются:

- цель, вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования, включая сведения о возможности использования дистанционных образовательных технологий и самообразования;
- направления дополнительного профессионального образования;
- ожидаемая результативность дополнительного профессионального образования.

Прохождение государственным гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки подтверждается соответствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения государственным гражданским служащим должности государственной гражданской службы.

*Кадровый резерв* на государственной гражданской службе представляет собой группу государственных гражданских служащих, прошедших профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, сформированную на основе конкурса, обладающих квалификацией, знаниями, опытом, необходимыми

для замещения вышестоящих по иерархии должностей государственной гражданской службы.

Кадровый резерв *формируется для замещения:*

1) вакантной должности государственной гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста государственного гражданского служащего;

2) вакантной должности государственной гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста государственного гражданского служащего;

3) должности государственной гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой государственного гражданского служащего осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ.

Включение государственного гражданского служащего в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, в кадровый резерв субъекта РФ — правовым актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ, а в кадровый резерв государственного органа — правовым актом государственного органа с внесением соответствующей записи в личное дело государственного гражданского служащего и иные документы, подтверждающие служебную деятельность государственного гражданского служащего.

На основе федерального кадрового резерва, кадрового резерва субъектов РФ, кадрового резерва федеральных государственных органов и кадрового резерва государственных органов субъектов РФ федеральным государственным органом по управлению государственной службой формируется Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

#### 8.4. Основания и порядок прекращения государственной гражданской службы

*Прекращение государственной гражданской службы* представляет собой *юридический факт аннулирования административных служебно-правовых отношений между государственным органом, с одной стороны, и государственным гражданским служащим — с другой, на основании расторжения служебного контракта и издания соответствующего индивидуального правового акта в отношении государственного гражданского служащего.*

Для прекращения (или приостановления) служебного контракта, освобождения государственного гражданского служащего от замещаемой должности государственной гражданской службы и увольнения его с государственной гражданской службы существуют следующие основания.

**1. Соглашение сторон служебного контракта.** Служебный контракт может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон (государственного органа и государственного гражданского служащего) с одновременным освобождением государственного гражданского служащего от замещаемой должности государственной гражданской службы и увольнением с государственной гражданской службы.

**2. Истечение срока действия срочного служебного контракта.** Служебный контракт, заключенный на определенный временной период, расторгается по истечении срока его действия, о чем государственный гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за семь дней до дня освобождения от замещаемой должности государственной гражданской службы и увольнения с государственной гражданской службы.

Служебный контракт, заключенный на время выполнения определенного задания, расторгается по завершении выполнения этого задания, и государственный гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с государственной гражданской службы.

Служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего государственного гражданского служащего, за которым сохраняется должность государственной гражданской службы, расторгается с выходом этого государственного гражданского служащего на службу, а государственный гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от замещаемой должности и увольняется с государственной гражданской службы.

**3. Расторжение служебного контракта по инициативе государственного гражданского служащего.** Государственный гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с государственной гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели. До истечения срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с государственной гражданской службы государственный гражданский служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление.

По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с государственной гражданской службы государственный гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей. В последний день исполнения государственным гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя по письменному заявлению государственного гражданского служащего обязан выдать государственному гражданскому служащему трудовую книжку, другие документы, связанные с государственной гражданской службой и пенсионным обеспечением, и произвести с ним окончательный расчет.

При расторжении служебного контракта и увольнении с государственной гражданской службы государственный гражданский служащий исключается из реестра государственных гражданских служащих государственного органа, а его личное дело в установленном порядке сдается в архив этого государственного органа.

**4. Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя.** Служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а государственный гражданский служащий освобожден от замещаемой должности и уволен с государственной гражданской службы в случаях:

- несоответствия государственного гражданского служащего замещаемой должности (по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением; вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации);
- неоднократного неисполнения государственным гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
- однократного грубого нарушения государственным гражданским служащим должностных обязанностей (прогула, отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);
- появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными государственному гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или

повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

- нарушения государственным гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий);
- совершения виновных действий государственным гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя;
- принятия государственным гражданским служащим, замещающим должность государственной гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;
- однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации;
- предоставления государственным гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта;
- прекращения допуска государственного гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям.

*5. Перевод государственного гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида.*

*6. Отказ государственного гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности государственной гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей государственной гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности государственной гражданской службы.*



7. *Отказ государственного гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности государственной гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта.*

8. *Отказ государственного гражданского служащего от перевода на иную должность государственной гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствием такой должности в том же государственном органе.*

9. *Отказ государственного гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом.*

10. *Обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта.* Указанное основание предполагает два варианта служебно-правовых последствий:

- приостановление служебного контракта с освобождением государственного гражданского служащего от замещаемой должности, оставлением его в соответствующем реестре государственных гражданских служащих и включением в кадровый резерв в связи со следующим: призывом государственного гражданского служащего на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу; восстановлением на службе государственного гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность государственной гражданской службы, по решению суда; избранием или назначением государственного гражданского служащего на выборную должность в государственный орган, избранием его на выборную должность в орган местного самоуправления либо избранием его на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза; наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с государственной гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента Российской Федерации или органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;
- прекращение служебного контракта с освобождением государственного гражданского служащего от замещаемой должности и увольнением с государственной гражданской службы в связи с осуждением государственного гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения

должности государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу; признанием государственного гражданского служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением; признанием государственного гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; достижением государственным гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе — 65 лет; смертью (гибелью) государственного гражданского служащего либо признанием его безвестно отсутствующим или объявлением умершим решением суда, вступившим в законную силу.

**11.** *Нарушение установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта*, если это нарушение исключает возможность замещения должности государственной гражданской службы. К указанному основанию относятся:

- заключение служебного контракта в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности государственной гражданской службы или заниматься определенной деятельностью;
- заключение служебного контракта на исполнение должностных обязанностей, противопоказанных лицу по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;
- отсутствие у лица соответствующего документа об образовании, если исполнение должностных обязанностей требует специальных знаний в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» или иным нормативным правовым актом.

**12.** *Выход государственного гражданского служащего из гражданства Российской Федерации.* Служебный контракт расторгается, а государственный гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с государственной гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня выхода из гражданства Российской Федерации. Государственный гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с государственной гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня приобретения гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

**13.** *Несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами.*

**14.** *Нарушение запретов, связанных с государственной гражданской службой.*

**15.** *Отказ государственного гражданского служащего от замещения прежней должности государственной гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.*

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите принципы государственной гражданской службы Российской Федерации.
2. Дайте определение государственного гражданского служащего и определите его существенные признаки.
3. На какие виды, категории и группы можно подразделить должности, замещаемые государственными гражданскими служащими?
4. Какие классные чины присваиваются государственным гражданским служащим?
5. Назовите основные права и обязанности государственных гражданских служащих.
6. Какие гарантии, меры поощрения и меры ответственности предусмотрены для государственных гражданских служащих?
6. Назовите административно-правовые ограничения и запреты, установленные для государственных гражданских служащих.
7. Каково денежное содержание государственных гражданских служащих?
8. Какие виды отпусков предусмотрены для государственных гражданских служащих?
9. Раскройте сущность и содержание процедуры поступления на государственную гражданскую службу.
10. Раскройте понятие, сущность и содержание служебного контракта на государственной гражданской службе.
11. Раскройте сущность и содержание процедуры аттестации государственных гражданских служащих.
12. Раскройте сущность и содержание процедуры присвоения государственным гражданским служащим классных чинов.
13. Назовите основания и особенности процедуры увольнения с государственной гражданской службы.

## Задания для самостоятельной работы

## Модульная программа к главе 8

## «Основы государственной гражданской службы Российской Федерации»

Основные аспекты	Государственной гражданской службы			
	Определение	Правовая основа	Основные исходные начала (принципы)	Система
Содержание (краткая характеристика)				

Основные характеристики	Государственного гражданского служащего									
	Определение	Основные признаки	Должности государственной гражданской службы	Права	Обязанности	Гарантии	Поощрения	Ограничения	Запреты	Ответственность
Содержание (краткая характеристика)										

Основные аспекты	Прохождения государственной гражданской службы							
	Правовая основа прохождения государственной гражданской службы	Поступление на государственную гражданскую службу	Аттестация государственных гражданских служащих	Присвоение классного чина (квалификационный экзамен) государственных гражданских служащих	Денежное содержание государственных гражданских служащих	Отпуск государственных гражданских служащих	Прекращение государственной гражданской службы	
Содержание (краткая характеристика)								

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

# Основы военной службы в Российской Федерации

## 9.1. Понятие, правовая основа и особенности военной службы

**Военная служба** представляет собой *особый вид федеральной государственной службы, исполняемой:*

1) гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства: в Вооруженных Силах РФ<sup>1</sup>; во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ<sup>2</sup>; в войсках гражданской обороны<sup>3</sup>; инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти<sup>4</sup>; Службе внешней разведки Российской

---

<sup>1</sup> Вооруженные Силы РФ представляют собой государственную военную организацию, составляющую основу обороны Российской Федерации, предназначенную для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

<sup>2</sup> Внутренние войска Министерства внутренних дел РФ — входящие в систему Министерства внутренних дел РФ воинские формирования, предназначенные для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

<sup>3</sup> Войска гражданской обороны — воинские формирования, предназначенные для решения задач в области гражданской обороны по подготовке к защите и защите населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

<sup>4</sup> Инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования — воинские формирования, предназначенные для проведения работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи в интересах обороны и безопасности государства.

Федерации<sup>1</sup>; органах Федеральной службы безопасности<sup>2</sup>; федеральном органе специальной связи и информации; федеральных органах государственной охраны<sup>3</sup>; федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации; воинских подразделениях Федеральной противопожарной службы<sup>4</sup>; создаваемых на военное время специальных формированиях;

2) гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами: в Вооруженных Силах РФ; других войсках и воинских формированиях.

*Правовую основу* военной службы составляют Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ<sup>5</sup>, «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ<sup>6</sup>, Положение о порядке прохождения военной службы (утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237)<sup>7</sup>, Указ Президента РФ «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» от 10 ноября 2007 г. № 1495<sup>8</sup> и др.

---

<sup>1</sup> Внешняя разведка РФ представляет собой совокупность специально создаваемых государством органов (органов внешней разведки РФ), являющихся составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призванных защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных установленных федеральным законодательством методов и средств.

<sup>2</sup> Федеральная служба безопасности — единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

<sup>3</sup> Федеральная служба охраны РФ — система государственных органов, обеспечивающих безопасность объектов государственной охраны (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, Генеральный прокурор РФ и др.) и защиту охраняемых объектов (здания, строения и сооружения, в которых размещены федеральные органы государственной власти, прилегающие к указанным зданиям, строениям и сооружениям территории и акватории, подлежащие защите в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны).

<sup>4</sup> Воинские подразделения Федеральной противопожарной службы создаются в целях обеспечения профилактики пожаров и их тушения и входят в состав Государственной противопожарной службы МЧС России.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 5749.

Для военной службы характерны следующие основные особенности, отличающие ее от иных видов государственной службы.

**1. Военная служба может осуществляться не только в добровольном порядке, но также и в обязательном порядке.**

Указанная особенность позволяет выделить два основания прохождения военной службы: по призыву, которому подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе, и по контракту.

Контракт о прохождении военной службы заключается между гражданином (иностранным гражданином) и от имени Российской Федерации — Министерством обороны РФ или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором настоящим Федеральным законом предусмотрена военная служба, письменно по типовой форме в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения военной службы. В контракте о прохождении военной службы закрепляются добровольность поступления гражданина (иностранного гражданина) на военную службу, срок, в течение которого гражданин (иностранец) обязуется проходить военную службу, и условия контракта.

**2. На военную службу могут поступать не только граждане Российской Федерации, но также и иностранные граждане (подданные).** Указанные лица могут проходить военную службу в Вооруженных Силах РФ или других войсках и воинских формированиях.

Отбор кандидатов для поступления на военную службу по контракту из числа иностранных граждан осуществляется военными комиссариатами. Иностранцы, поступающие на военную службу, должны владеть государственным языком Российской Федерации, а также соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным специальностям. Кроме того, они должны иметь соответствующее образование и уровень профессиональной и физической подготовки.

**3. Поступление на военную службу в обязательном порядке закрепляется процедурами приведения к Военной присяге или принесения обязательств.** Военнослужащий, являющийся гражданином Российской Федерации, впервые поступивший на военную службу, или гражданин Российской Федерации, не проходивший военной службы и впервые призванный на военные сборы, приводится к Военной присяге перед Государственным флагом Российской Федерации и Боевым знаменем воинской части.



Военнослужащий, являющийся иностранным гражданином, впервые поступивший на военную службу в Российской Федерации, дает обязательство.

Приведение к Военной присяге (принесение обязательства) проводится:

- по прибытии военнослужащего к первому месту прохождения военной службы после прохождения начальной военной подготовки, срок которой не должен превышать два месяца;
- по прибытии гражданина к первому месту прохождения военных сборов.

До приведения к Военной присяге (принесения обязательства):

- военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы) и задач при введении режима чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов;
- за военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, не могут закрепляться оружие и военная техника;
- к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, не может быть применен дисциплинарный арест.

**4. Военная служба налагает на военнослужащих обязанность ношения военной формы одежды и знаков различия.** Военная форма одежды представляет собой унифицированный по внешним признакам комплект предметов военной одежды, военной обуви и военного снаряжения. На военной одежде носятся знаки различия по воинским званиям и ведомственные знаки отличия.

Военная форма одежды и знаки различия по воинским званиям военнослужащих Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов утверждаются Президентом.

Знаки различия по видам Вооруженных Сил, родам войск и службам, конкретным воинским формированиям по их функциональному назначению, персонифицированные знаки различия, а также правила ношения военной формы одежды и знаков различия определяются министром обороны, руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Военнослужащий вправе не носить военную форму одежды вне расположения воинской части, на отдыхе, в увольнении или отпуске.

**5. Военная служба предусматривает обязательное присвоение лицам, ее проходящим, соответствующих воинских званий.**

Воинские звания имеют строгую иерархию, подчинены соответствующим составам военнослужащих и подразделяются:

1) в зависимости от вида военной службы на войсковые и корабельные звания;

2) в зависимости от состава военнослужащих на воинские звания, присваиваемые солдатам, матросам, сержантам и старшинам, прапорщикам и мичманам, младшим офицерам, старшим офицерам, высшим офицерам.

Воинские звания (помимо замещаемых должностей) оказывают значительное влияние на статусное положение военнослужащего, в том числе объем полномочий, ответственности и т.д.

Воинские звания присваиваются военнослужащим персонально. Воинское звание может быть первым или очередным.

**6. Военная служба в соответствии с законодательством предоставляет право военнослужащим при исполнении обязанностей военной службы (а при необходимости и во внеслужебное время) на хранение, ношение, применение и использование оружия.** При ношении и использовании оружия военнослужащие обязаны обеспечить его сохранность и исключить доступ к нему посторонних лиц.

Военнослужащие в соответствии с законодательством Российской Федерации могут применять оружие лично, а командиры (начальники) приказать подчиненным применить оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в следующих случаях:

1) для отражения вооруженного либо группового нападения на охраняемые государственные и военные объекты, а также на расположения воинских частей и подразделений, здания и сооружения воинских частей, воинские эшелоны, колонны машин, единичные транспортные средства и караулы, если иными способами и средствами их защитить невозможно;

2) для пресечения попытки насильственного завладения оружием и военной техникой, если иными способами и средствами их защитить невозможно;

3) для защиты военнослужащих и гражданских лиц от нападения, угрожающего их жизни или здоровью, если иными способами и средствами защитить их невозможно;

4) для задержания лица, совершившего противоправные действия и оказывающего вооруженное сопротивление, а также вооруженного лица, отказывающегося выполнить законные требования о сдаче оружия, если иными способами и средствами подавить сопротивление, задержать данное лицо или изъять у него оружие невозможно.

Командир (начальник), кроме того, имеет право применить оружие лично или приказать применить оружие для восстановления дисциплины и порядка в случае открытого неповиновения подчиненного в боевых условиях, когда действия непови누ющегося явно направлены на государственную измену или срыв выполнения боевой задачи, а также при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения.

Применению оружия должно предшествовать четко выраженное предупреждение об этом лица, против которого применяется оружие, за исключением случаев, когда промедление в применении оружия создает непосредственную опасность для жизни военнослужащего или других граждан или может повлечь иные тяжкие последствия:

- при отражении нападения с использованием оружия, боевой и специальной техники, транспортных средств, летательных аппаратов, морских или речных судов;
- при побеге из-под охраны с оружием либо на транспортных средствах, при побеге в условиях ограниченной видимости, а также при побеге из транспортных средств, с морских или речных судов во время их движения.

Военнослужащие имеют право использовать оружие для подачи сигнала тревоги или вызова помощи, а также против животного, угрожающего жизни или здоровью людей.

При применении и использовании оружия военнослужащий обязан принять меры для обеспечения безопасности окружающих граждан, а в случае необходимости оказать первую помощь пострадавшим.

О каждом случае применения или использования оружия военнослужащий докладывает командиру (начальнику).

*7. Военная служба строится на принципе единоначалия и предполагает строгое соблюдение военнослужащими воинской дисциплины.* Единоначалие заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и возложении на него персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего.

Единоначалие выражается в праве командира (начальника), исходя из всесторонней оценки обстановки, единолично принимать решения, отдавать в установленном порядке соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение.

По своему служебному положению и воинскому званию одни военнослужащие по отношению к другим могут быть начальниками или подчиненными.

Начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения. Он должен быть для подчиненного примером тактичности, выдержанности и не должен допускать фамильярности и предвзятости по отношению к нему. За действия, унижающие честь и достоинство подчиненного, начальник несет ответственность.

Подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника.

***Приказ** — распоряжение командира (начальника), обращенное к подчиненным и требующее обязательного выполнения определенных действий, соблюдения тех или иных правил или устанавливающее какой-либо порядок, положение.*

Приказ может быть отдан одному или группе военнослужащих:

- в письменном виде;
- устно;
- по техническим средствам связи.

Приказ, отданный в письменном виде, является основным распорядительным служебным документом (нормативным актом) военного управления, издаваемым на правах единоначалия командиром воинской части. Устные приказы имеют право отдавать подчиненным все командиры (начальники).

Приказ формулируется ясно, кратко и четко без употребления формулировок, допускающих различные толкования.

Приказ командира (начальника) должен быть выполнен беспрекословно, точно и в срок. Военнослужащий, получив приказ, отвечает: «Есть» — и затем выполняет его.

Обсуждение (критика) приказа недопустимо, а неисполнение приказа командира (начальника), отданного в установленном порядке, является преступлением против военной службы.

О выполнении полученного приказа военнослужащий обязан доложить начальнику, отдавшему приказ, и своему непосредственному начальнику.

Подчиненный, не выполнивший приказ командира (начальника), отданный в установленном порядке, привлекается к уголовной ответственности по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

## 9.2. Понятие, признаки и виды должностей военной службы

Военная служба осуществляется гражданами на воинских должностях с присвоением им воинских званий, соответствующих замещаемой должности. Военнослужащий может занимать только одну воинскую должность. Все воинские должности являются должностями федеральной государственной службы.

Существенными признаками воинских должностей являются:

- наличие квалификационных требований для замещения соответствующих воинских должностей (в том числе медицинские требования, профессионально-психологические требования и др.);
- процедура назначения на соответствующую воинскую должность;
- полномочия, предоставляемые военнослужащему, замещающему соответствующую воинскую должность;
- объем ответственности, которую несет военнослужащий, замещающий воинскую должность.

Классификацию воинских должностей можно провести по следующим основаниям.

*В зависимости от состава военнослужащих* существуют такие воинские должности:

- высших офицеров;
- старших офицеров;
- младших офицеров;
- прапорщиков и мичманов;
- солдат, матросов, сержантов и старшин.

*В зависимости от способа комплектования* воинские должности можно подразделить следующим образом.

**1.** Воинские должности, комплектуемые военнослужащими по призыву. Призыву на военную службу подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе. Призыв на военную службу граждан, не пребывающих в запасе, осуществляется два раза в год с 1 апреля по 15 июля и с 1 октября по 31 декабря на основании указов Президента Российской Федерации. Военнослужащие, призванные на военную службу, назначаются на штатные воинские должности в соответствии с полученными ими военно-учетными специальностями. Военнослужащие, прибывшие в воинскую часть для дальнейшего прохождения военной службы по призыву, назначаются на воинские должности не позднее пяти суток после прибытия.

2. Воинские должности, комплектуемые военнослужащими по контракту. Контракт о прохождении военной службы заключается между гражданином (иностранным гражданином) и от имени Российской Федерации — Министерством обороны РФ или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором Федеральным законом предусмотрена военная служба, письменно по типовой форме.

В контракте о прохождении военной службы закрепляются: добровольность поступления гражданина (иностранного гражданина) на военную службу; срок, в течение которого гражданин (иностранный гражданин) обязуется проходить военную службу, и условия контракта (к которым в частности относятся: обязанность гражданина (иностранного гражданина) проходить военную службу в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях или органах в течение установленного контрактом срока, добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также право гражданина (иностранного гражданина) на соблюдение его прав и прав членов его семьи, включая получение социальных гарантий и компенсаций, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус военнослужащих и порядок прохождения военной службы).

Военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту, назначаются на воинские должности в соответствии с заключенными контрактами.

*В зависимости от вида должностных лиц, назначающих военнослужащих на воинские должности, существуют:*

1) воинские должности, назначение на которые осуществляет Президент РФ (воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров);

2) воинские должности, назначение на которые осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба (указанное должностное лицо осуществляет назначение, в частности, на следующие воинские должности: командир полка, другой равной воинской части (арсенала, испытательного центра, базы хранения и снабжения), бригады; заместитель командира бригады, дивизии, корпуса и им равных соединений, заместитель командующего армией и ей равных объединений; военный комиссар; начальник, его заместитель и помощник, начальник отдела и службы, начальник управления научно-

исследовательской организации; начальник, его заместитель и помощник, начальник отдела, службы, отделения и лаборатории медицинского учреждения Министерства обороны Российской Федерации (федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба); начальник военной кафедры (факультета) при образовательном учреждении высшего профессионального образования и др.).

*В зависимости от наличия властных полномочий по отношению к иным военнослужащим существуют:*

1) воинские должности начальников (по своему воинскому званию начальниками являются проходящие военную службу: маршалы Российской Федерации, генералы армии, адмиралы флота — для старших и младших офицеров, прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов; генералы, адмиралы, полковники и капитаны 1-го ранга — для младших офицеров, прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов; старшие офицеры в воинских званиях подполковника, капитана 2-го ранга, майора, капитана 3-го ранга — для прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов; младшие офицеры — для сержантов, старшин, солдат и матросов; прапорщики и мичманы — для сержантов, старшин, солдат и матросов одной с ними воинской части; сержанты и старшины — для солдат и матросов одной с ними воинской части); начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения, а подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника; начальники, которым военнослужащие подчинены по службе, являются прямыми начальниками, а ближайший к подчиненному прямой начальник называется непосредственным начальником;

2) воинские должности подчиненных.

### 9.3. Административно-правовой статус военнослужащих

*Административно-правовой статус военнослужащих* включает в себя:

- 1) права военнослужащих;
- 2) обязанности военнослужащих;
- 3) гарантии на военной службе;
- 4) ограничения и запреты на военной службе;
- 5) ответственность военнослужащих.

**Права военнослужащих** представляют собой установленные законодательством Российской Федерации правовые возможности эффективного осуществления обязанностей по замещаемым должностям военной службы.

Административно-правовой статус военнослужащих предполагает некоторое ограничение прав и свобод человека и гражданина, которыми обладают военнослужащие, что вызвано специфичностью осуществляемой ими государственной служебной деятельности.

В состав прав военнослужащих входят следующие группы.

**1. Право на защиту свободы, чести и достоинства.** Военнослужащие находятся под защитой государства. Никто не вправе вмешиваться в служебную деятельность военнослужащих, за исключением лиц, уполномоченных на то федеральным законодательством и общевоинскими уставами. В Российской Федерации запрещаются оскорбление военнослужащих, насилие и угроза применения насилия, посягательство на их жизнь, здоровье, честь, достоинство, жилище, имущество, а также другие действия (бездействие), нарушающие и ущемляющие их права в связи с исполнением ими обязанностей военной службы. Указанные деяния влекут применение соответствующих санкций.

**2. Право на свободу передвижения.** Административное законодательство устанавливает некоторые ограничения в реализации указанного права. Указанное право может реализовываться военнослужащими только с учетом необходимости поддержания ими боевой готовности воинских частей и обеспечения своевременности прибытия к месту военной службы.

Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, предоставлено право свободного передвижения только в расположении воинских частей, где они проходят службу. В пределах же гарнизонов военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, могут передвигаться, только если они уволены из расположения воинской части и имеют соответствующие документы, подтверждающие правомерность нахождения в увольнении.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, имеют право на изменение места военной службы, в том числе на перевод в другую местность, в соответствии с заключенными ими контрактами, с учетом условий прохождения военной службы, состояния здоровья военнослужащих и членов их семей (на основании заключения военно-врачебной комиссии) и по иным основаниям, устанавливаемым Положением о порядке прохождения военной службы.



Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, при увольнении с военной службы имеют право на выбор постоянного места жительства в любом населенном пункте Российской Федерации или в другом государстве в соответствии с российским законодательством.

**3. Право на свободу слова, участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.** Военнослужащие вправе свободно выражать свои мнения и убеждения, получать и распространять информацию, а также участвовать (в свободное от исполнения обязанностей военной службы время) в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, проводимых вне территории воинской части.

В то же время реализация данного права также имеет некоторые ограничения. Так, военнослужащим запрещается: разглашать государственную и военную тайну; обсуждать и критиковать приказы командира; участвовать в забастовках, а также прекращать исполнение обязанностей военной службы как средство урегулирования вопросов, связанных с прохождением военной службы.

**4. Право на свободу совести и вероисповедания.** Военнослужащие в свободное от военной службы время вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частные лица.

В то же время военнослужащие не вправе отказываться от исполнения обязанностей военной службы по мотивам отношения к религии и использовать свои служебные полномочия для пропаганды того или иного отношения к религии.

Административное законодательство устанавливает запрет на создание религиозных объединений в воинских частях.

**5. Право на участие в управлении делами государства и общественными объединениями.** Военнослужащие имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме, а также в других формах осуществления местного самоуправления, кроме того, могут состоять в общественных, в том числе религиозных, объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы.

**6. Право на труд.** Указанное право реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы. Время нахождения граждан на военной службе по контракту засчитывается в их общий трудовой стаж, включается в стаж государственной службы государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета один день военной службы за один день работы, а время нахождения граждан на военной службе по призыву — один день

военной службы за два дня работы. Время прохождения военной службы военнослужащими на воинских должностях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, засчитывается в специальный трудовой стаж при установлении пенсии по старости в связи с особыми условиями труда или пенсии за выслугу лет.

**7. Право на отдых.** Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, а также военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в военных образовательных учреждениях профессионального образования, соединениях и воинских частях постоянной готовности и учебных воинских частях, предоставляется не менее одних суток отдыха еженедельно. Остальным военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, предоставляется не менее одних суток отдыха еженедельно, но не менее шести суток отдыха в месяц.

Дни отдыха предоставляются военнослужащим в выходные и праздничные дни, а при привлечении их в эти дни к исполнению обязанностей военной службы отдых предоставляется в другие дни недели.

**8. Право на жилище.** Государство гарантирует военнослужащим предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение в порядке и на условиях, которые устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, размещаются в соответствии с требованиями общевоинских уставов.

За военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, курсантами военных образовательных учреждений профессионального образования сохраняются жилые помещения, занимаемые ими до призыва (поступления) на военную службу. Они не могут быть исключены из списков нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Военнослужащим — гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения.

Военнослужащим — гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более предоставляются в

собственность жилые помещения по избранному постоянному месту жительства.

**9. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.** Охрана здоровья военнослужащих обеспечивается созданием благоприятных условий военной службы, быта и системой мер по ограничению опасных факторов военной службы, проводимой командирами во взаимодействии с органами государственной власти.

Забота о сохранении и об укреплении здоровья военнослужащих — обязанность командиров. На них возлагается обеспечение требований безопасности при проведении учений, иных мероприятий боевой подготовки, во время эксплуатации вооружения и военной техники, при производстве работ, исполнении других обязанностей военной службы.

Военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, имеют право на бесплатную медицинскую помощь, в том числе на изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), бесплатное обеспечение лекарствами, изделиями медицинского назначения по рецептам врачей в медицинских, военно-медицинских подразделениях, частях и учреждениях федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, и курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования обеспечиваются бесплатным санаторно-курортным лечением в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии.

Граждане, уволенные с военной службы, имеют право на медицинскую помощь в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения и подлежат обязательному медицинскому страхованию в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

**10. Право на образование.** Гражданам, призванным на военную службу в период обучения в государственных образовательных учреждениях профессионального образования, при увольнении с военной службы сохраняется право на продолжение образования в том образовательном учреждении, в котором они обучались до призыва.

Военнослужащие — граждане имеют право на обучение в военных образовательных учреждениях профессионального образования (в том числе на получение послевузовского образования) и на курсах (факультетах) подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации военнослужащих.

Офицеры, проходящие военную службу по контракту, имеют право на обучение в гражданских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования и на подготовительных отделениях (курсах) указанных образовательных учреждений с освоением образовательных программ по очно-заочной (вечерней) или заочной форме обучения.

Граждане, уволенные с военной службы, пользуются преимущественным правом на поступление в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования и на подготовительные отделения образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Граждане, уволенные с военной службы и поступающие в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования по рекомендациям командиров, пользуются правом внеконкурсного зачисления при условии успешного прохождения вступительных испытаний.

**11. Право на обжалование неправомерных действий.** Военнослужащие имеют право на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Порядок осуществления расходов военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по уплате государственной пошлины за подачу жалобы в суд по вопросам, связанным с прохождением военной службы, устанавливается Правительством РФ.

Неправомерные решения и действия (бездействие) органов военного управления и командиров могут быть обжалованы военнослужащими в порядке, предусмотренном федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

**12. Право на хранение, ношение, применение и использование оружия.** Правила хранения оружия, условия и порядок применения его военнослужащими определяются настоящим Уставом и Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил РФ. При ношении и использовании оружия военнослужащие обязаны обеспечить его сохранность и исключить доступ к нему посторонних лиц.

Военнослужащие в соответствии с законодательством Российской Федерации могут применять оружие лично, а командиры приказать подчиненным применить оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в следующих случаях:

- для отражения вооруженного либо группового нападения на охраняемые государственные и военные объекты, а также на расположения воинских частей и подразделений, здания и сооружения воинских частей, воинские эшелоны, колонны машин, единичные транспортные средства и караулы, если иными способами и средствами их защитить невозможно;
- для пресечения попытки насильственного завладения оружием и военной техникой, если иными способами и средствами их защитить невозможно;
- для защиты военнослужащих и гражданских лиц от нападения, угрожающего их жизни или здоровью, если иными способами и средствами защитить их невозможно;
- для задержания лица, совершившего противоправные действия и оказывающего вооруженное сопротивление, а также вооруженного лица, отказывающегося выполнить законные требования о сдаче оружия, если иными способами и средствами подавить сопротивление, задержать данное лицо или изъять у него оружие невозможно.

Командир, кроме того, имеет право применить оружие лично или приказать применить оружие для восстановления дисциплины и порядка в случае открытого неповиновения подчиненного в боевых условиях, когда действия непови누ющегося явно направлены на государственную измену или срыв выполнения боевой задачи, а также при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения.

**Обязанности военнослужащих** устанавливаются Федеральным законом «О статусе военнослужащих», Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждены Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495)<sup>1</sup>. В соответствии с указанными правовыми актами обязанности военнослужащих можно подразделить на общие, должностные и специальные:

**1. Общие обязанности военнослужащих:**

- быть верными Военной присяге (обязательству), беззаветно служить народу Российской Федерации, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию;
- строго соблюдать Конституцию РФ и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров;

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 47 (Ч. 1). Ст. 5749.

- дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом;
- совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество;
- быть дисциплинированными, бдительными, хранить государственную и военную тайну;
- соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

2. *Должностные обязанности* обусловлены замещаемой должностью и устанавливаются воинскими уставами, а также руководствами, наставлениями, положениями, инструкциями или письменными приказами прямых начальников. Они устанавливаются для воинской должности, а не для военнослужащего, ее замещающего.

Должностные обязанности также подразделяются:

1) на общие должностные обязанности (например, командиров (начальников);

2) на должностные обязанности конкретных воинских должностей, например: командир полка (корабля 1 ранга); начальник штаба полка; заместитель командира полка; заместитель командира полка (корабля 1 ранга) по воспитательной работе; заместитель командира полка по вооружению (инженерно-авиационной службе) — начальник технической части (инженерно-авиационной службы); заместитель командира полка по тылу — начальник тыла полка; помощник командира полка (корабля 1 ранга) по правовой работе; начальник артиллерии полка; начальник противовоздушной обороны полка — командир дивизиона; начальник службы полка; начальник инженерной службы полка; начальник службы радиационной, химической и биологической защиты полка; начальник медицинской службы полка; помощник командира полка по финансово-экономической работе — начальник службы (главный бухгалтер) и другие воинские должности).

Общие должностные обязанности командиров (начальников):

1) поддерживать боевую и мобилизационную готовность вверенной воинской части (подразделения);

2) непосредственно руководить боевой подготовкой подчиненных военнослужащих;

3) постоянно воспитывать подчиненных военнослужащих;

4) постоянно поддерживать воинскую дисциплину и высокое морально-психологическое состояние личного состава, руководствуясь федеральными законами и общевоинскими уставами;

5) обеспечивать твердый внутренний порядок в подчиненной воинской части (подразделении);

6) обеспечивать безопасность военной службы;

7) поддерживать в исправном состоянии и сохранности вооружение, военную технику и другое военное имущество, организовывать материальное, техническое, финансовое, бытовое обеспечение и медицинское обслуживание;

8) совершенствовать личную профессиональную подготовку и методы управления воинской частью (подразделением);

9) обеспечивать контроль за соблюдением установленного порядка прохождения военной службы подчиненными военнослужащими;

10) руководить научной, изобретательской и рационализаторской работой.

Должностные обязанности конкретных воинских должностей представляют собой достаточно обширный перечень. В качестве примера остановимся только на некоторых из них. Так, командир полка (корабля 1 ранга) обязан:

1) руководить боевой подготовкой и воспитанием личного состава полка (корабля), умело управлять полком (кораблем);

2) проводить учения с батальонами, вести подготовку штаба полка, проводить занятия с командирами батальонов, рот, не входящих в состав батальонов, их заместителями и начальниками родов войск и служб полка (на корабле — с помощниками, заместителем, командирами боевых частей и начальниками служб), а также занятия с подразделениями полка (корабля);

3) руководить разработкой и выполнением планов боевой и мобилизационной готовности, боевой подготовки полка (корабля);

4) организовывать и осуществлять мероприятия по защите личного состава, вооружения, военной техники и другого военного имущества полка (корабля) от ядерного, химического и биологического оружия с учетом особенностей местной обороны;

5) обеспечивать в пределах своих полномочий реализацию установленных норм по правовой и социальной защите военнослужащих и членов их семей;

6) руководить распределением по подразделениям (командам, боевым частям) вновь прибывающего пополнения и при необходимости приведением его к Военной присяге (принесением обязательства);

7) руководить подбором и расстановкой кадров, работой по приему граждан на военную службу по контракту, определять кан-

дидатов для поступления в военные образовательные учреждения профессионального образования;

8) утверждать график отпусков военнослужащих полка (корабля);

9) устанавливать распорядок дня и регламент служебного времени, требовать поддержания внутреннего порядка, определять форму одежды личного состава с учетом выполняемых задач и расписания занятий;

10) организовывать размещение подразделений, охрану и обшону расположения полка (корабля), контроль караульной и внутренней (на корабле — дежурной и вахтенной) служб, лично проверять их несение, а также соблюдение законности и правил содержания военнослужащих на гауптвахте;

11) принимать меры по предупреждению преступлений и происшествий в полку (на корабле);

12) организовывать исполнение уголовного наказания в виде ограничения по военной службе;

13) анализировать состояние боевой подготовки, воинской дисциплины, безопасности военной службы и внутреннего порядка, не реже одного раза в месяц подводить итоги и определять меры по улучшению полученных результатов;

14) принимать меры по улучшению быта военнослужащих, охране их здоровья, рассматривать и утверждать раскладку продуктов на неделю, организовывать ежедневный контроль за качеством пищи и ее выдачей согласно установленным нормам, еженедельно лично проверять качество приготовленной пищи;

15) руководить финансовой и хозяйственной деятельностью полка (корабля), обеспечивая законное и экономное расходование материальных и денежных средств.

Начальник штаба полка обязан:

1) организовывать работу штаба и повседневно руководить ею, согласовывать работу начальников родов войск и служб;

2) постоянно знать истинное положение в подразделениях полка и их состояние, а также контролировать ход выполнения поставленных им задач;

3) проводить занятия с офицерами штаба полка, руководить подготовкой штабов батальонов и подразделений, обеспечивающих управление полком;

4) разрабатывать и проводить в жизнь план боевой и мобилизационной готовности полка и мероприятия по защите от ядерного, химического и биологического оружия, руководить мобилизационной работой в полку;



5) разрабатывать план боевой подготовки полка, план размещения, охраны и обороны полка, план проверки состояния подразделений и служб должностными лицами, непосредственно подчиненными командиру полка, и офицерами штаба и контролировать их выполнение; составлять ведомость суточного наряда полка, расписание внутренних караулов полка, а по указанию командира полка — график отпусков военнослужащих полка;

6) распределять по подразделениям прибывающее в полк пополнение;

7) организовывать связь в полку, проверять состояние и боевую готовность средств связи, разрабатывать мероприятия по скрытому управлению и осуществлять контроль за их выполнением, внедрять средства автоматизации управления;

8) организовывать своевременное и правильное доведение всех приказов командира полка и старших командиров (начальников) до подразделений и служб, а также проверку их выполнения; лично передавать важнейшие приказы и проверять их выполнение;

9) организовывать и не реже одного раза в неделю проверять подготовку и несение внутренней и караульной служб в полку, а также соблюдение законности и правил содержания военнослужащих на гауптвахте;

10) постоянно знать и иметь точные сведения о штатном и личном составе полка, наличии и состоянии вооружения, военной техники и другого военного имущества полка, а также повседневно руководить ведением их учета;

11) вести учет боевой подготовки, а также преступлений и происшествий;

12) организовывать и не реже двух раз в год проводить проверку наличия и состояния вооружения, военной техники и другого военного имущества, а также порядка их хранения в непосредственно подчиненных ему подразделениях;

13) своевременно представлять в вышестоящий штаб необходимые донесения, обеспечивая полноту и объективность докладываемых сведений.

**3. Специальные обязанности** исполняют военнослужащие, находящиеся на боевом дежурстве (боевой службе), в суточном и гарнизонном нарядах, привлеченные для ликвидации последствий стихийных бедствий, а также при других чрезвычайных обстоятельствах. Специальные обязанности и порядок их исполнения устанавливаются федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На период выполнения специальных обязанностей военнослужа-

щий, как правило, освобождается от своих постоянных должностных обязанностей.

Так, начальник гарнизонного патруля, находящийся на боевом дежурстве гарнизонного наряда, обязан:

1) прибыть в назначенное время к военному коменданту гарнизона на инструктаж и изучить необходимые документы;

2) знать задачу патруля и руководить несением службы патрульными;

3) следить за выполнением военнослужащими требований воинской дисциплины, за соблюдением правил ношения военной формы одежды и выполнением воинского приветствия;

4) делать напоминание равным себе и младшим по воинскому званию военнослужащим, нарушающим воинскую дисциплину, если необходимо, проверять у них документы, а в целях пресечения дисциплинарного проступка, установления личности нарушителя доставлять их в военную комендатуру гарнизона;

5) содействовать начальникам и старшим в поддержании (восстановлении) порядка и по их требованию направлять в военную комендатуру гарнизона военнослужащих, нарушающих воинскую дисциплину;

6) немедленно сообщать в ближайшее подразделение органов внутренних дел Российской Федерации о совершении противоправных действий гражданскими лицами;

7) знать на своем маршруте места телефонов для связи с военной комендатурой гарнизона, а также с подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации и в установленное военным комендантом гарнизона время докладывать дежурному по гарнизону о ходе патрулирования;

8) вести список военнослужащих, получивших замечание за нарушение воинской дисциплины, а также доставленных в военную комендатуру гарнизона; по окончании срока патрулирования представить список военному коменданту гарнизона (дежурному по гарнизону), возвратиться с патрульными в свою воинскую часть и доложить дежурному по воинской части о выполнении задачи.

Патрульный обязан:

1) бдительно нести службу, наблюдать за поведением военнослужащих и о замеченных нарушениях воинской дисциплины докладывать начальнику патруля;

2) точно и быстро выполнять приказы начальника патруля и никуда не отлучаться без его разрешения;

3) ничего не принимать от доставляемых в военную комендатуру и не передавать им без разрешения начальника патруля; докладывать начальнику патруля об их просьбах;

4) по окончании патрулирования и прибытии в воинскую часть с разрешения начальника патруля возвратиться в свое подразделение и доложить дежурному по подразделению о своем прибытии.

**Гарантии на военной службе** представляют собой совокупность административно-правовых мер, призванных обеспечить правовую и социальную защищенность военнослужащих. Можно выделить следующие гарантии:

1) *страховые* — военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств федерального бюджета;

2) *возмещения вреда и убытков* — убытки и вред, причиненные военнослужащим, находящимся при исполнении ими обязанностей военной службы, возмещаются за счет средств федерального бюджета;

3) *на назначение на высшие воинские должности* с учетом условий заключенного ими контракта в соответствии с полученной квалификацией, достигнутыми в служебной деятельности результатами и на конкурсной основе (для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту);

4) *на повышение квалификации* (для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту);

5) *на получение денежного довольствия* — денежное довольствие военнослужащих состоит из месячного оклада в соответствии с занимаемой воинской должностью и месячного оклада в соответствии с присвоенным воинским званием, которые составляют оклад месячного денежного содержания, месячных и иных дополнительных выплат;

6) *на продовольственное и вещевое обеспечение, торгово-бытовое обслуживание военнослужащих.*

**Ограничения и запреты на военной службе** представляют собой императивный перечень деяний, признаваемых несовместимыми со статусом военнослужащих, приносящих существенный ущерб интересам общества, государства и военной службы.

Лицам, состоящим на военной службе, *запрещается*:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы; при этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организа-

ций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении коммерческими организациями, за исключением случаев, когда непосредственное участие в управлении указанными организациями входит в должностные обязанности военнослужащего, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение;

3) использовать в целях, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, финансовые средства и имущество воинской части, а также другое государственное имущество, за исключением случаев использования указанного имущества за установленную плату, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей военной службы;

5) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами;

6) принимать без разрешения Президента РФ награды иностранных государств, международных и иностранных организаций;

7) выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности органов государственной власти с соответствующими органами государственной власти иностранных государств либо международными организациями;

8) использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним;

9) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на террито-

рии Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Нельзя обойти вниманием и такой важный элемент основ военной службы, как *ответственность военнослужащего*. Военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, в зависимости от характера и тяжести совершенного им правонарушения может привлекаться к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной и иным видам юридической ответственности.

**1. Дисциплинарная ответственность.** Дисциплинарным проступком на военной службе признается противоправное, виновное действие (бездействие) военнослужащего, выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет уголовной или административной ответственности.

Не является дисциплинарным проступком действие (бездействие), совершенное:

- во исполнение обязательного для военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, приказа или распоряжения командира;
- в состоянии необходимой обороны;
- при задержании лица, совершившего преступление, для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер;
- в состоянии крайней необходимости;
- при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели;
- в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не мог руководить своими действиями (бездействием).

Военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, привлекается к дисциплинарной ответственности только за тот дисциплинарный проступок, в отношении которого установлена его вина.

Дисциплинарное взыскание является установленной государством мерой ответственности за дисциплинарный проступок, совершенный военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, и применяется в целях предупреждения совершения дисциплинарных проступков.

За дисциплинарный проступок к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий:

- выговор;
- строгий выговор;
- лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег;
- лишение нагрудного знака отличника;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- снижение в воинской должности;
- снижение в воинском звании на одну ступень;
- снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности;
- досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта;
- отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования;
- отчисление с военных сборов;
- дисциплинарный арест.

Наиболее суровой мерой дисциплинарного воздействия, применяемой в отношении военнослужащих или граждан, призванных на военные сборы, за совершенные ими грубые дисциплинарные проступки, является дисциплинарный арест. Указанная мера дисциплинарного воздействия заключается в содержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, в условиях изоляции на гарнизонной либо войсковой (корабельной) гауптвахте.

Грубыми дисциплинарными проступками признаются, например: нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими; уклонение от исполнения обязанностей военной службы; нарушение правил несения боевого дежурства (боевой службы); нарушение правил несения пограничной службы; нарушение уставных правил караульной службы; нарушение уставных правил несения внутренней службы; нарушение уставных правил патрулирования в гарнизоне; нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; умышленное уничтожение, повреждение, порча, незаконное расходование или использование военного имущества; уничтожение или повреждение по неосторожности военного имущества и другие.

Дисциплинарный арест применяется ко всем военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, за исключением офицеров, граждан, призванных на военные сборы в качестве офицеров, военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, не приведенных к Военной присяге (не принесших обязательство), а также военнослужащих, не достигших возраста 18 лет, и военнослужащих женского пола.

Дисциплинарный арест назначается на срок до 30 суток. Если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение, то срок дисциплинарного ареста устанавливается в пределах срока административного ареста, установленного за такое административное правонарушение Кодексом РФ об административных правонарушениях. В срок дисциплинарного ареста засчитывается срок задержания военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы.

Дисциплинарный арест назначается судьей гарнизонного военного суда.

По каждому факту совершения военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка проводится разбирательство. Срок разбирательства не должен превышать 10 суток с момента, когда командиру стало известно о совершении военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка.

В ходе разбирательства должны быть собраны доказательства, на основании которых могут быть установлены обстоятельства, подлежащие выяснению при привлечении военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности. К таковым обстоятельствам, подлежащим выяснению, относятся:

- событие дисциплинарного проступка (время, место, способ и другие обстоятельства его совершения);
- лицо, совершившее дисциплинарный проступок;
- вина военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, в совершении дисциплинарного проступка, форма вины и мотивы совершения дисциплинарного проступка;
- данные, характеризующие личность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, совершившего дисциплинарный проступок;
- наличие и характер вредных последствий дисциплинарного проступка;

- обстоятельства, исключющие дисциплинарную ответственность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы<sup>1</sup>;
- обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность<sup>2</sup>;
- обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность<sup>3</sup>;
- причины и условия, способствовавшие совершению дисциплинарного проступка;
- другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности.

Если в ходе разбирательства установлено, что в действии (бездействии) военнослужащего или гражданина, призванного на во-

---

<sup>1</sup> В частности: отсутствие события дисциплинарного проступка; если действие (бездействие) не является противоправным или виновным или совершено вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики; по истечении срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности; в случае отмены или признания утратившим силу федерального закона либо его положения, предусматривающего дисциплинарную ответственность, либо положения федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации, которое военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, было нарушено; при исключении лица из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы (отчислением с военных сборов или окончанием военных сборов).

<sup>2</sup> Например: раскаяние военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, совершившего дисциплинарный проступок; добровольное сообщение военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, о совершенном им дисциплинарном проступке командиру; предотвращение военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, совершившим дисциплинарный проступок, вредных последствий дисциплинарного проступка, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда; совершение дисциплинарного проступка в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств.

<sup>3</sup> В частности: продолжение противоправного действия (бездействия), несмотря на требование командира прекратить его; повторное совершение такого же дисциплинарного проступка, если за первый дисциплинарный проступок к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, уже применялось дисциплинарное взыскание и оно в установленном порядке не снято; совершение двух и более дисциплинарных проступков, ни за один из которых к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, не было применено дисциплинарное взыскание, а также совершение одного действия (бездействия), содержащего признаки двух и более дисциплинарных проступков; совершение дисциплинарного проступка группой военнослужащих или граждан, призванных на военные сборы; совершение дисциплинарного проступка в состоянии опьянения.



енные сборы, усматриваются признаки преступления, лицо, проводящее разбирательство, обязано незамедлительно доложить об этом в установленном порядке командиру воинской части (должностному лицу гарнизона) и действовать в соответствии с его указаниями. Командир воинской части (должностное лицо гарнизона) незамедлительно уведомляет об этом военного прокурора и принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Военнослужащий, привлекаемый к дисциплинарной ответственности, имеет право давать объяснения, представлять доказательства, пользоваться юридической помощью защитника с момента принятия судьей гарнизонного военного суда решения о назначении судебного рассмотрения материалов о грубом дисциплинарном проступке, а в случае задержания в связи с совершением грубого дисциплинарного проступка — с момента задержания, знакомиться по окончании разбирательства со всеми материалами о дисциплинарном проступке, обжаловать действия и решения командира, осуществляющего его привлечение к дисциплинарной ответственности. Военнослужащий, в отношении которого ведется производство по материалам о грубом дисциплинарном проступке, также имеет право участвовать в судебном рассмотрении указанных материалов.

На основании данных проведенного разбирательства командир или судья гарнизонного военного суда применяет к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, те или иные дисциплинарные взыскания.

При назначении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок, обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность.

Строгость дисциплинарного взыскания увеличивается, если дисциплинарный проступок совершен во время несения боевого дежурства (боевой службы) или при исполнении других должностных или специальных обязанностей, в состоянии опьянения или если его последствием явилось существенное нарушение внутренне-го порядка.

Применение дисциплинарного взыскания к военнослужащему, совершившему дисциплинарный проступок, производится в срок до 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном дисциплинарном проступке (не считая времени на проведение разбирательства, производство по уголовному делу или по делу об административном правонарушении, времени болезни

военнослужащего, нахождения его в командировке или отпуске, а также времени выполнения им боевой задачи), но до истечения срока давности привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарное взыскание исполняется, как правило, немедленно, а в исключительных случаях — не позднее истечения срока давности привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности. По истечении срока давности взыскание не исполняется, но запись о нем в служебной карточке сохраняется. В последнем случае лицо, по вине которого не было исполнено примененное взыскание, несет дисциплинарную ответственность.

Решение судьи гарнизонного военного суда о назначении дисциплинарного ареста исполняется немедленно.

Военнослужащий не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по истечении одного года со дня совершения дисциплинарного проступка, в том числе в случае отказа в возбуждении или прекращения в отношении его уголовного дела, но при наличии в его действиях (бездействии) признаков дисциплинарного проступка.

**2. Административная ответственность.** За административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ, за исключением административных правонарушений, за которые они несут ответственность на общих основаниях.

На общих основаниях военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, могут привлекаться к административной ответственности, в частности, за следующее: административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность; административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования; административные правонарушения в области дорожного движения; административные правонарушения в области таможенного дела; административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации; административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг и другие.

К военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, не могут применяться некоторые виды административных наказаний. Так, к военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, не может применяться административный арест; к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключе-

ния с ними контракта о прохождении военной службы не может применяться административное наказание в виде административного штрафа; к военнослужащим — иностранным гражданам не может применяться административное выдворение за пределы Российской Федерации.

**3. Материальная ответственность.** Военнослужащие несут материальную ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб. Если они причинили ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, то несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Военнослужащие не могут быть привлечены к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

Военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба.

В составе материальной ответственности военнослужащих можно выделить две группы.

*Полная материальная ответственность* наступает в случаях, когда ущерб причинен:

- военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;
- действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;
- в результате хищения, умышленного уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;
- умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в военно-медицинских учреждениях и учреждения здравоохранения военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;
- военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние опьянения.

*Ограниченная материальная ответственность* наступает:

- за ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы (военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и граждане, призванные на

военные сборы, несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, — не более двух окладов месячного денежного содержания);

- за ущерб, связанный с уплатой воинской частью штрафов за простой контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, завышение объемов выполненных работ, несвоевременное внесение в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей (военнослужащие, проходящие военную службу по контрактам, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более двух окладов месячного денежного содержания и двух месячных надбавок за выслугу лет).

Командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учета, хранения, использования, расходования, перевозки имущества или не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат, что повлекло причинение ущерба, либо не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

Командиры (начальники) воинских частей, виновные в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате незаконного увольнения военнослужащего (лица гражданского персонала), незаконного перевода лица гражданского персонала на другую работу, незаконного назначения военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех месячных надбавок за выслугу лет.

Командир (начальник) воинской части при обнаружении ущерба обязан назначить административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Администра-

тивное расследование должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба.

В необходимых случаях этот срок может быть продлен вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником), но не более чем на один месяц.

Ежемесячные денежные удержания для возмещения причиненного военнослужащим ущерба производятся в размере 20% месячного денежного довольствия, а для возмещения ущерба, причиненного в случаях хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) — в размере 50% месячного денежного довольствия военнослужащего.

Если из денежного довольствия военнослужащего производятся другие денежные удержания, предусмотренные законодательством Российской Федерации, то общий размер всех денежных удержаний не может превышать 50% месячного денежного довольствия военнослужащего.

## 9.4. Порядок прохождения военной службы

*Прохождение военной службы* представляет собой *урегулированный нормами административного права процесс оформления служебных правоотношений между физическим лицом и органом исполнительной власти, непосредственного осуществления военной служебной деятельности, прекращения служебных правоотношений*. Этот процесс включает в себя:

- призыв на военную службу или заключение контракта;
- назначение на воинскую должность;
- присвоение воинского звания;
- аттестацию;
- денежное довольствие военнослужащих;
- отпускное обеспечение военнослужащих;
- увольнение с военной службы;
- иные обстоятельства (события), которыми определяется служебно-правовое положение военнослужащих.

**1. Призыв на военную службу или заключение контракта.** Прохождение военной службы осуществляется:

- 1) солдатами, матросами, сержантами, старшинами — по призыву или по контракту;
- 2) прапорщиками и мичманами — по контракту;
- 3) офицерами — по призыву или по контракту.

Началом военной службы считается:

- для граждан, призванных на военную службу, не пребывавших в запасе, — день убытия из военного комиссариата субъекта Российской Федерации к месту прохождения военной службы;
- для граждан, поступивших на военную службу по контракту, — день вступления в силу контракта;
- для граждан, поступивших в военно-учебные заведения и не проходивших военную службу или прошедших военную службу ранее, — день зачисления в указанные учебные заведения.

Законодательством Российской Федерации устанавливаются следующие *сроки прохождения военной службы*:

- для военнослужащих, не имеющих воинского звания офицера и призванных на военную службу до 1 января 2007 г., — 24 месяца;
- для военнослужащих, не имеющих воинского звания офицера и призванных на военную службу с 1 января по 31 декабря 2007 г. включительно, — 18 месяцев;
- для военнослужащих, окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования, не имеющих воинского звания офицера и призванных на военную службу до 1 января 2008 г., — 12 месяцев;
- для военнослужащих, имеющих воинское звание офицера и призванных на военную службу до 1 января 2008 г., — 24 месяца;
- для военнослужащих, призванных на военную службу после 1 января 2008 г., — 12 месяцев;
- для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, — в соответствии с контрактом о прохождении военной службы.

*Первый контракт* заключают ранее не проходившие военную службу по контракту:

- 1) граждане в возрасте от 18 до 40 лет<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> К указанным гражданам относятся лица: пребывающие в запасе; мужского пола, не пребывающие в запасе, окончившие государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования; женского пола, не пребывающие в запасе.

2) военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, прослужившие не менее 12 месяцев;

3) граждане, не состоящие на военной службе (прошедшие военную службу по призыву), а также проходящие военную службу по призыву, при зачислении в военно-учебные заведения;

4) граждане, обучающиеся в военно-учебных заведениях, имеющие статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву;

5) граждане, не состоящие на военной службе, при зачислении в военно-медицинский институт при медицинском образовательном учреждении высшего профессионального образования;

6) граждане, окончившие федеральные государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и прошедшие обучение по программам военной подготовки в учебных военных центрах при этих образовательных учреждениях.

Законодательно установлены следующие *сроки, на которые заключается первый контракт*:

1) с поступающим на военную службу на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание солдата, матроса, сержанта или старшины, — на три года;

2) с поступающим на военную службу на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика, мичмана или офицера, — на пять лет;

3) с военнослужащим, поступающим в военно-учебное заведение или обучающимся в нем, — на время обучения в военно-учебном заведении и на пять лет военной службы после его окончания;

5) с гражданином, окончившим федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования, прошедшим обучение по программе военной подготовки в учебном военном центре при этом образовательном учреждении и получившим воинское звание офицера, — на три года.

Первый контракт подписывают следующие должностные лица Министерства обороны РФ или федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба:

- при заключении контракта с назначаемым на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание высшего офицера, — руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, на основании решения Президента РФ;
- при заключении контракта с назначаемым на воинскую должность, назначение на которую производится руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, — соответствующее должностное

лицо от командира воинской части и выше на основании решения руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти;

- при заключении контракта с назначаемым на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание от прапорщика (мичмана) до полковника, капитана 1-го ранга включительно — соответствующее должностное лицо от командира воинской части и выше на основании решения должностного лица, которое вправе осуществлять назначение на указанные воинские должности;
- при заключении контракта с назначаемым на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание солдата, матроса, сержанта или старшины, — командир воинской части;
- при заключении контракта с поступающим в военно-учебное заведение или обучающимся в нем — начальник военно-учебного заведения;
- при заключении контракта с поступающим в военно-медицинский институт — начальник указанного института;
- при заключении контракта с гражданином, окончившим федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования и прошедшим обучение по программе военной подготовки в учебном военном центре при этом образовательном учреждении, — соответствующее должностное лицо, определенное руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти.

**2. Назначение на воинскую должность.** Оно производится в том случае, если военнослужащий отвечает требованиям, предъявляемым к данной воинской должности. При этом учитываются уровень профессиональной подготовки военнослужащего, его психологические качества, состояние здоровья.

Назначение военнослужащих на воинские должности должно обеспечивать их использование по основной или однопрофильной военно-учетной специальности и с учетом имеющегося опыта служебной деятельности.

**1. Назначение на первую воинскую должность.**

**2. Назначение на высшую воинскую должность.** Воинская должность военнослужащего считается высшей, если для нее штатом предусмотрено более высокое воинское звание, чем воинское звание по прежней воинской должности, а при равенстве предусмотренных штатом воин-



ских званий — более высокий месячный оклад в соответствии с занимаемой воинской должностью. Назначение военнослужащего на высшую воинскую должность производится:

- в порядке продвижения по службе (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, — с его согласия);
- по итогам конкурса (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту).

**3. Назначение на равную воинскую должность.** Воинская должность военнослужащего считается равной, если для нее штатом предусмотрены воинское звание, равное воинскому званию по прежней воинской должности, и равный месячный оклад в соответствии с занимаемой воинской должностью. Назначение военнослужащего на равную воинскую должность производится:

- по служебной необходимости;
- в связи с организационно-штатными мероприятиями;
- для более целесообразного использования военнослужащего на военной службе;
- по семейным обстоятельствам по личной просьбе (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту);
- по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, — с его согласия);
- по итогам конкурса (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту).

**4. Назначение на низшую воинскую должность.** Воинская должность военнослужащего считается низшей, если для нее штатом предусмотрено более низкое воинское звание, чем воинское звание по прежней воинской должности, а при равенстве предусмотренных штатом воинских званий — более низкий месячный оклад в соответствии с занимаемой воинской должностью. Назначение военнослужащего на низшую воинскую должность производится:

- в связи с организационно-штатными мероприятиями — при невозможности назначения военнослужащего на высшую или равную воинскую должность (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, — с его согласия);
- по семейным обстоятельствам по личной просьбе (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту);
- по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, — с его согласия);
- по личной просьбе (для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту);

- в порядке реализации дисциплинарного взыскания «снижение в должности» или «снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность», а также если в течение года после наложения дисциплинарного взыскания «предупреждение о неполном служебном соответствии» прапорщик (мичман) или офицер не исправил своего поведения образцовым выполнением воинского долга и взыскание не сыграло своей воспитательной роли.

При назначении на воинские должности соблюдаются следующие условия:

1) на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами, прапорщиками, мичманами и офицерами, назначаются военнослужащие соответствующего состава;

2) военнослужащие женского пола назначаются на воинские должности, предусмотренные соответствующими перечнями воинских должностей;

3) комплектуемые офицерами вакантные должности профессорско-преподавательского состава и научных работников в высших военно-учебных заведениях, в научно-исследовательских организациях и на испытательных полигонах замещаются на конкурсной основе;

4) назначение на воинские должности военнослужащих, зачисленных в распоряжение соответствующих командиров (начальников), производится в возможно короткий срок;

5) военнослужащий, признанный военно-врачебной комиссией по состоянию здоровья годным к военной службе или годным к военной службе с незначительными ограничениями, но негодным к военной службе по избранной военно-учетной специальности, назначается с его согласия (за исключением военнослужащих, проходящих военную службу по призыву) на другую воинскую должность, обязанности по которой он может исполнять с учетом состояния здоровья, или увольняется с военной службы;

6) в случае если военнослужащему отказано в допуске к сведениям, составляющим государственную тайну, или он лишен указанного допуска, он назначается в установленном порядке на воинскую должность, не связанную с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну, или увольняется с военной службы;

7) военнослужащим, состоящим между собой в близком родстве (родители, супруги, дети, родные братья, родные сестры, а также родные братья, сестры, родители и дети супругов), не разрешается проходить военную службу в одной воинской части, если один из них непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен другому;

8) назначение на воинские должности военнослужащих (за исключением высших офицеров) производится приказом по личному составу (по строевой части) должностного лица в пределах предоставленного ему права назначения на воинские должности;

9) военнослужащие, не имеющие воинских званий офицеров и прапорщиков (мичманов), заключившие контракт и направляемые на обучение (переподготовку), перед направлением на обучение (переподготовку) назначаются на вакантные воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания солдат, матросов, сержантов и старшин;

10) особенности назначения на воинские должности и освобождения от воинских должностей солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, определяются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

**3. Присвоение воинских званий.** В Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах устанавливаются следующие виды воинских званий.

*1. Войсковые звания:*

- рядовой, ефрейтор, младший сержант, сержант, старший сержант, старшина — присваиваются солдатам, сержантам и старшинам;
- прапорщик, старший прапорщик — присваиваются прапорщикам;
- младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант, капитан — присваиваются младшим офицерам;
- майор, подполковник, полковник — присваиваются старшим офицерам;
- генерал-майор, генерал-лейтенант, генерал-полковник, генерал армии, Маршал Российской Федерации — присваиваются высшим офицерам.

*2. Корабельные звания:*

- матрос, старший матрос, старшина 2-й статьи, старшина 1-й статьи, главный старшина, главный корабельный старшина — присваиваются матросам и старшинам;
- мичман, старший мичман — присваиваются мичманам;
- младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант, капитан-лейтенант — присваиваются младшим офицерам;
- капитан 3-го ранга, капитан 2-го ранга, капитан 1-го ранга — присваиваются старшим офицерам;
- контр-адмирал, вице-адмирал, адмирал, адмирал флота, Маршал Российской Федерации — присваиваются высшим офицерам.

Воинские звания военнослужащим присваиваются:

1) высших офицеров — Президентом РФ по представлению руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба;

2) полковника, капитана 1-го ранга — руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба;

3) иные воинские звания — должностными лицами, определенными руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

В соответствии с Положением «О порядке прохождения военной службы» установлены следующие *временные сроки пребывания в воинских званиях*:

- рядовой, матрос — пять месяцев;
- младший сержант, старшина 2-й статьи — один год;
- сержант, старшина 1-й статьи — два года;
- старший сержант, главный старшина — три года;
- прапорщик, мичман — три года;
- младший лейтенант — два года;
- лейтенант — три года;
- старший лейтенант — три года;
- капитан, капитан-лейтенант — четыре года;
- майор, капитан 3-го ранга — четыре года;
- подполковник, капитан 2-го ранга — пять лет.

Воинское звание высшего офицера может быть присвоено военнослужащему по истечении не менее двух лет его военной службы в предыдущем воинском звании и не менее одного года в занимаемой воинской должности (должности), подлежащей замещению высшими офицерами.

Сроки военной службы в воинском звании генерал-полковника (адмирала) и генерала армии (адмирала флота) не устанавливаются.

Срок военной службы военнослужащих в присвоенном воинском звании исчисляется со дня присвоения воинского звания.

Очередное воинское звание военнослужащему может быть присвоено досрочно за особые личные заслуги, но не выше воинского звания, предусмотренного штатом для занимаемой им воинской должности (должности).

Военнослужащему, срок военной службы которого в присвоенном воинском звании истек, за особые личные заслуги может быть присвоено воинское звание на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного штатом для занимаемой им воинской

должности (должности), но не выше воинского звания майора, капитана 3-го ранга.

Во время отбывания наказания в виде ограничения по военной службе или ареста военнослужащему не может быть присвоено очередное воинское звание.

**4. Аттестация военнослужащих.** Она представляет собой урегулированную нормами административного права процедуру оценки военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также офицеров, проходящих военную службу по призыву, в целях определения их соответствия занимаемой воинской должности и перспектив дальнейшего служебного использования, а также определения предназначения граждан, пребывающих в запасе.

Основными задачами аттестации военнослужащих являются:

1) определение соответствия военнослужащих занимаемым воинским должностям и перспектив их дальнейшего служебного использования;

2) подбор военнослужащих для назначения на воинские должности, определение целесообразности заключения новых контрактов с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, а также отбор кандидатов для направления на учебу;

3) создание резерва кандидатов для выдвижения и направления на учебу;

4) определение служебного предназначения выпускников военно-учебных заведений;

5) представление военнослужащих к награждению государственными наградами Российской Федерации и присвоению очередных воинских званий досрочно и на одну ступень выше воинских званий, предусмотренных штатом для занимаемых воинских должностей;

6) оценка причин, которые могут служить основанием для досрочного увольнения военнослужащего с военной службы.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, аттестуются не менее чем за четыре месяца до истечения срока военной службы, но не реже чем через каждые пять лет прохождения военной службы, а также по окончании военно-учебного заведения, адъюнктуры, военной докторантуры.

Офицеры, проходящие военную службу по призыву, аттестуются при увольнении в запас или при заключении контракта.

На аттестуемого военнослужащего его непосредственным (прямым) начальником из числа офицеров составляется аттестационный лист<sup>1</sup>.

Военнослужащий должен быть ознакомлен с содержанием аттестации, о чем расписывается в утвержденном аттестационном листе.

Для проведения аттестации, а также решения иных вопросов прохождения военной службы в воинских частях от отдельного батальона, равных ему и выше создаются *аттестационные комиссии*. Аттестационная комиссия подотчетна командиру воинской части, в которой она создана. В Министерстве обороны РФ (федеральном органе исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба) создается центральная аттестационная комиссия.

В состав аттестационной комиссии входят:

- председатель аттестационной комиссии — первый заместитель (заместитель) командира или начальник штаба воинской части;
- члены аттестационной комиссии — заместитель (заместители) командира воинской части, командиры (начальники) подразделений воинской части, представители кадрового и юридического органов, органов комплектования и воспитательной работы воинской части;
- секретарь аттестационной комиссии — один из офицеров воинской части.

На заседания аттестационной комиссии воинской части в необходимых случаях могут приглашаться аттестуемые военнослужащие, командиры (начальники) подразделений, в подчинении которых находятся аттестуемые военнослужащие, и другие должностные лица.

На заседании аттестационной комиссии рассматриваются:

- 1) результаты аттестации военнослужащего;
- 2) кандидаты для поступления на военную службу по контракту;
- 3) кандидаты для назначения на воинские должности, а также целесообразность заключения новых контрактов, в том числе контрактов с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе;

---

<sup>1</sup> При назначении военнослужащего на высшую воинскую должность, направлении на учебу, представлении его к награждению государственной наградой Российской Федерации, присвоению воинского звания досрочно или на одну степень выше занимаемой воинской должности аттестационный лист не составляется. В этих случаях осуществляется рассмотрение аттестационной комиссией представления (наградного листа) либо решения командира (начальника) о направлении военнослужащего на учебу.

4) кандидаты для направления на учебу;  
5) представления к награждению государственными наградами Российской Федерации военнослужащих и гражданского персонала воинских частей;

6) представления к присвоению очередного воинского звания досрочно или на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного штатом для занимаемой воинской должности;

7) представления к досрочному увольнению с военной службы военнослужащих, увольняемых по решению командования или по собственному желанию;

8) иные вопросы, для решения которых требуются заключения аттестационной комиссии;

9) иные вопросы, связанные с прохождением военнослужащими военной службы, по решению командира воинской части.

По всем рассматриваемым вопросам аттестационная комиссия выносит письменные заключения.

Окончательное решение по результатам аттестации принимает командир воинской части.

**5. Денежное довольствие военнослужащих.** Оно является основным средством их материального обеспечения и стимулирования и состоит из следующих элементов:

1) месячного оклада в соответствии с занимаемой воинской должностью;

2) месячного оклада в соответствии с присвоенным воинским званием;

3) месячных и иных дополнительных выплат.

В составе последней группы можно выделить, в частности, следующие виды дополнительных выплат:

- единовременное денежное вознаграждение (для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту);
- премия за образцовое выполнение воинского долга в размере до трех окладов денежного содержания (для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту);
- материальная помощь в размере не менее двух окладов денежного содержания (для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту);
- подъемное пособие в размере двух окладов денежного содержания на военнослужащего, одного оклада денежного содержания на супруга и половины оклада денежного содержания на каждого члена семьи военнослужащего (при переезде военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на новое место военной службы в другой населенный пункт);

- ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим военной службы в размерах до 120% оклада по воинской должности (для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту);
- ежемесячная процентная надбавка за выслугу лет к окладам денежного содержания (при выслуге: от полугода до одного года — 5%; от одного до двух лет — 10%; от двух до пяти лет — 25%; от пяти до 10 лет — 40%; от 10 до 15 лет — 45%; от 15 до 20 лет — 50%; от 20 до 22 лет — 55%; от 22 до 25 лет — 65%; 25 лет и более — 70%);
- выплаты на обзаведение имуществом первой необходимости (для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту);
- иные дополнительные выплаты.

**6. Отпуска на военной службе.** Военнослужащим предоставляются следующие виды отпусков.

*1. Основной отпуск.* Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, предоставляется один основной отпуск следующей продолжительности:

- на воинских должностях, для которых штатом предусмотрены воинские звания солдат и матросов, — 20 суток;
- на воинских должностях, для которых штатом предусмотрены воинские звания сержантов и старшин, — 30 суток.

Продолжительность основного отпуска военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, может быть увеличена в виде поощрения или сокращена в виде наказания на срок до пяти суток в порядке, определяемом общевоинскими уставами.

Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, основной отпуск предоставляется ежегодно на основании приказа командира воинской части.

Продолжительность основного отпуска военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, устанавливается:

- военнослужащим, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет менее 10 лет, — 30 суток;
- военнослужащим, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет от 10 до 15 лет, — 35 суток;
- военнослужащим, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет от 15 до 20 лет, — 40 суток;



- военнослужащим, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, — 45 суток.

Продолжительность основного отпуска военнослужащих увеличивается на количество суток, необходимое для проезда к месту использования отпуска и обратно (не менее одних суток в один конец), но не более чем на 15 суток.

Основные отпуска предоставляются военнослужащим в любое время года с учетом необходимости чередования периодов их использования, а также обеспечения боевой готовности воинской части и в соответствии с планом отпусков.

2. *Каникулярные отпуска.* Они предоставляются военнослужащим, обучающимся в военно-учебных заведениях по очной форме обучения (кроме школ техников), во время перерывов в учебных занятиях на следующие сроки:

- зимний каникулярный отпуск — 15 суток;
- летний каникулярный отпуск — 30 суток.

Летний каникулярный отпуск является основным, а зимний — дополнительным.

Время, необходимое для проезда к месту использования каникулярных отпусков и обратно, не предоставляется. Право на бесплатный проезд к месту использования основного каникулярного отпуска и обратно (в год окончания учебы — к месту военной службы) предоставляется ежегодно.

3. *Дополнительные отпуска.* Они предоставляются военнослужащим, проходящим военную службу по призыву и по контракту. В составе военных отпусков можно выделить следующие виды:

- учебные — предоставляются для подготовки к вступительным экзаменам (экзаменам) и сдачи вступительных экзаменов (экзаменов) в военно-учебные заведения, адъюнктуру, военную докторантуру и в период обучения в них; в образовательные учреждения профессионального образования с обучением без отрыва от исполнения служебных обязанностей (по заочной и очно-заочной форме обучения) и в период обучения в них (их продолжительность составляет: для военнослужащих, допущенных к сдаче вступительных экзаменов, — 30 суток; для военнослужащих, поступающих с частично сданными кандидатскими экзаменами, — 10 суток на каждый оставшийся экзамен);
- по болезни — предоставляется на основании заключения военно-врачебной комиссии в соответствии с Положением о

военно-врачебной экспертизе (отпуск по болезни предоставляется военнослужащему на срок от 30 до 60 суток);

- творческие — предоставляются военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, являющимися соискателем ученой степени кандидата или доктора наук, при условии успешного сочетания служебной деятельности с научной работой по рекомендации ученого совета образовательного учреждения или ученого совета научно-исследовательского учреждения, где они являются соискателями ученой степени, командованием воинской части, где проходят военную службу соискатели ученой степени, в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба (продолжительность составляет: для соискателя ученой степени доктора наук — до шести месяцев; для соискателя ученой степени кандидата наук — до трех месяцев);
- по личным обстоятельствам — предоставляется военнослужащим на срок до 10 суток в случаях: тяжелого состояния здоровья или смерти (гибели) близкого родственника военнослужащего (супруга, отца, матери, сына, дочери, родного брата, родной сестры, отца, матери супруга или лица, на воспитании которого находился военнослужащий); пожара, другого стихийного бедствия, постигших семью или близкого родственника военнослужащего; в других исключительных случаях, когда присутствие военнослужащего в семье необходимо, — по решению командира воинской части;
- иные виды.

4. *Отпуска по беременности и родам.* Военнослужащим женского пола предоставляются отпуска по беременности и родам продолжительностью 70 календарных дней (в случае многоплодной беременности — 84 календарных дня) до родов и 70 (в случае осложненных родов — 86, при рождении двух или более детей — 110) календарных дней после родов.

5. *Отпуска по уходу за ребенком.* Военнослужащему женского пола по его желанию предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Во время отпуска по уходу за ребенком за военнослужащим женского пола сохраняются место военной службы и воинская должность.

Военнослужащему мужского пола, проходящему военную службу по контракту, по его просьбе однократно предоставляется дополнительный отпуск сроком до трех месяцев в случае смерти жены

при родах, а также если он воспитывает одного или нескольких детей в возрасте до 14 лет (детей-инвалидов в возрасте до 16 лет) без матери (в случае ее смерти или гибели, лишения ее родительских прав, длительного ее пребывания в лечебном учреждении и в других случаях отсутствия материнского попечения о детях).

**7. Увольнение с военной службы.** Увольнение военнослужащих с военной службы производится:

- в запас;
- в отставку (в отношении военнослужащих, достигших к моменту увольнения с военной службы предельного возраста пребывания в запасе или признанных не годными к военной службе по состоянию здоровья);
- с постановкой на воинский учет.

В составе оснований увольнения военнослужащего с военной службы можно выделить три основные группы.

**1. Основания, по которым военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в обязательном порядке:**

- по достижении предельного возраста пребывания на военной службе<sup>1</sup>;
- по истечении срока военной службы по призыву или срока контракта;
- по состоянию здоровья — в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе;
- по состоянию здоровья — в связи с признанием военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе военнослужащего, проходящего военную службу по контракту на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно, или проходящего военную службу по призыву;
- в связи с лишением его воинского звания;
- в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы;
- в связи с отчислением из военного образовательного учреждения профессионального образования;

---

<sup>1</sup> Предельный возраст пребывания на военной службе установлен: для маршала Российской Федерации, генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала — 60 лет; для генерал-лейтенанта, вице-адмирала, генерал-майора, контр-адмирала — 55 лет; для полковника, капитана 1-го ранга — 50 лет; для военнослужащего, имеющего иное воинское звание, — 45 лет; для военнослужащего женского пола — 45 лет.

- в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока;
  - в связи с избранием военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутатом представительного органа муниципального образования или главой муниципального образования и осуществлением указанных полномочий на постоянной основе;
  - в связи с прекращением военной службы в период ее приостановления.
2. Основания, по которым военнослужащий может быть уволен с военной службы:
- в связи с организационно-штатными мероприятиями<sup>1</sup> и при отсутствии других оснований для увольнения;
  - в связи с переходом на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, Государственную противопожарную службу, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или таможенные органы Российской Федерации и назначением на должность рядового (младшего) или начальствующего состава указанных органов и учреждений;

---

<sup>1</sup> К организационно-штатным мероприятиям относятся, в частности: 1) сокращение занимаемой воинской должности (должности) при невозможности назначения на равную воинскую должность (должность) и отсутствие согласия военнослужащего с назначением на высшую или низшую воинскую должность (должность); 2) истечение сроков нахождения в распоряжении командира (начальника) при невозможности назначения на равную воинскую должность (должность) и отсутствии согласия военнослужащего с назначением на высшую или низшую воинскую должность (должность); 3) снижение воинского звания, предусмотренного по занимаемой военнослужащим воинской должности (должности), и (или) месячного оклада в соответствии с занимаемой им воинской должностью (должностью) и нежелании военнослужащего продолжать военную службу на занимаемой воинской должности (должности), а также при невозможности назначения на равную воинскую должность (должность) и отсутствии его согласия с назначением на высшую или низшую воинскую должность (должность); 4) признание военнослужащего военно-врачебной комиссией не годным к военной службе по имеющейся военно-учетной специальности (не отвечающим специальным требованиям), но годным к военной службе или годным к военной службе с незначительными ограничениями при отсутствии его согласия с назначением на другую воинскую должность (должность); 5) сокращение воинских должностей (должностей) одной военно-учетной специальности либо воинских должностей (должностей), подлежащих замещению одним составом военнослужащих, в пределах их общей численности в воинской части, подразделении органа или организации.

- в связи с невыполнением им условий контракта;
- в связи с отказом в допуске к государственной тайне или лишением указанного допуска;
- в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы условно, а также в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока;
- как не выдержавший испытание;
- в связи с переводом на федеральную государственную гражданскую службу;
- по собственному желанию — по заключению аттестационной комиссии при наличии у военнослужащего уважительных причин.

3. Основания, по которым военнослужащий вправе уволиться с военной службы по собственной инициативе:

- в связи с существенным и (или) систематическим нарушением в отношении него условий контракта;
- по состоянию здоровья — в связи с признанием военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе;
- по семейным обстоятельствам<sup>1</sup>;
- в связи с наделением его полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ либо назначением его временно исполняющим обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государст-

---

<sup>1</sup> К таковым, в частности, относятся: 1) невозможность проживания члена семьи военнослужащего по медицинским показаниям в местности, в которой военнослужащий проходит военную службу, и при отсутствии возможности перевода военнослужащего к новому месту военной службы, благоприятному для проживания указанного члена семьи; 2) изменение места военной службы мужа-военнослужащего (жены-военнослужащей), связанным с необходимостью переезда семьи в другую местность; 3) необходимость постоянного ухода за отцом, матерью, женой, мужем, родным братом, родной сестрой, дедушкой, бабушкой или усыновителем, нуждающимися по состоянию здоровья в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы по их месту жительства в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре), при отсутствии других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан; 4) необходимость ухода за ребенком, не достигшим возраста 18 лет, которого военнослужащий воспитывает без матери (отца); 5) необходимость осуществления обязанностей опекуна или попечителя несовершеннолетнего родного брата или несовершеннолетней родной сестры при отсутствии других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан.

венной власти) субъекта РФ или избранием (назначением) его членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ;

- в связи с избранием его депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутатом представительного органа муниципального образования либо главой муниципального образования и осуществлением указанных полномочий на постоянной основе.

Увольнение с военной службы производится:

- 1) высших офицеров — указами Президента РФ;
- 2) полковников, капитанов 1-го ранга, а также военнослужащих, увольняемых с военной службы в связи с переходом на службу в органы внутренних дел Российской Федерации — руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба;
- 3) других военнослужащих — должностными лицами в соответствии с правами, предоставляемыми им по назначению военнослужащих на воинские должности.

Увольнение военнослужащего с военной службы по основаниям, когда его согласие на увольнение или назначение на новую воинскую должность не предусматривается, производится командованием без рапорта военнослужащего.

Увольнение с военной службы по другим основаниям производится на основании рапорта военнослужащего и, если это необходимо, иных документов.

Военнослужащим — гражданам при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями выплачивается единовременное пособие при общей продолжительности военной службы:

- менее 10 лет — в размере 5 окладов денежного содержания;
- от 10 до 15 лет — в размере 10 окладов денежного содержания;
- от 15 до 20 лет — в размере 15 окладов денежного содержания;
- 20 лет и более — в размере 20 окладов денежного содержания.

Военнослужащий, уволенный с военной службы, на день исключения из списков личного состава воинской части должен быть полностью обеспечен установленным денежным довольствием, продовольственным и вещевым обеспечением. До проведения с военнослужащим всех необходимых расчетов он из списков личного состава воинской части без его согласия не исключается.

Дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части считается окончанием военной службы.

## Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие военной службы, укажите ее отличительные признаки и определите правовую основу.
2. Назовите субъектов военной службы.
3. На какие виды можно подразделить воинские должности?
4. Какие воинские звания присваиваются военнослужащим?
5. Назовите права и обязанности военнослужащих.
6. Какие гарантии, меры поощрения и меры ответственности предусмотрены для военнослужащих?
7. Назовите административно-правовые ограничения и запреты, установленные для военнослужащих.
8. Каково денежное довольствие военнослужащих?
9. Какие виды отпусков предусмотрены для военнослужащих?
10. Раскройте сущность и содержание процедуры призыва на военную службу.
11. Раскройте понятие, сущность и содержание контракта на военной службе.
12. Раскройте сущность и содержание аттестации военнослужащих.
13. Раскройте сущность и содержание процедуры присвоения воинских званий.
14. Назовите основания и особенности процедуры увольнения с военной службы.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 9  
«Основы военной службы в Российской Федерации»**

<i>Основные аспекты</i>	<i>Военной службы</i>		
	Определение	Правовая основа	Основные особенности
Содержание (краткая характеристика)			

<i>Основные характеристики</i>	<i>Военнослужащего</i>									
	Определение	Основные признаки	Воинские должности	Права	Обязанности	Гарантии	Поощрения	Ограничения	Запреты	Ответственность
Содержание (краткая характеристика)										

Основные аспекты	Прохождения военной службы							
	Правая основа прохождения военной службы	Призыв на военную службу или заключение контракта	Назначение на воинскую должность	Присвоение воинских званий	Аттестация военнослужащих	Денежное довольствие военнослужащих	Отпуск военнослужащих	Увольнение с военной службы
Содержание (краткая характеристика)								

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.



## Глава 10

# Основы правоохранительной службы в Российской Федерации

### 10.1. Понятие, правовая основа и особенности правоохранительной службы

*Правоохранительная служба* является видом федеральной государственной службы граждан Российской Федерации, замещающих должности правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Правоохранительная служба осуществляется в органах внутренних дел, в таможенных органах, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в органах по обеспечению установленного порядка деятельности судов и исполнению судебных актов, в органах системы исполнения наказаний и других органах.

*Правовую основу* государственной правоохранительной службы составляют следующие федеральные законы и подзаконные административные правовые акты: Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1<sup>1</sup>, Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 г. № 5473-1<sup>2</sup>, Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ<sup>3</sup>, Федеральный закон «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ<sup>4</sup>, постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника ор-

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

<sup>2</sup> ВСНД и ВС РСФСР. 1993. № 33. Ст. 1316.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

ганов внутренних дел Российской Федерации» от 23 декабря 1992 г. № 4202-1<sup>1</sup>, Указ Президента РФ «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» от 5 июня 2003 г. № 613<sup>2</sup> и др.

Правоохранительной службе присущи следующие основные особенности.

**1.** Правоохранительная служба предоставляет право служащим на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В частности, Закон РФ «О милиции» устанавливает следующие основания для применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

*Применение физической силы.* Сотрудники милиции имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на милицию обязанностей.

*Применение специальных средств.* К специальным средствам относятся: резиновые палки; слезоточивый газ; наручники или подручные средства связывания; светозвуковые средства отвлекающего воздействия; средства разрушения преград; средства принудительной остановки транспорта; водометы и бронемшины; специальные окрашивающие средства; служебные собаки; электрошоковые устройства.

Специальные средства сотрудниками милиции могут применяться в следующих случаях:

- 1) для отражения нападения на граждан и сотрудников милиции;
- 2) для пресечения оказываемого сотруднику милиции сопротивления;
- 3) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления против жизни, здоровья или собственности и пытающегося скрыться;
- 4) для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- 5) для доставления задерживаемых лиц в милицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых админи-

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РСФСР. 1993. № 2. Ст. 70.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2197.

стративному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе или оказывают противодействие сотруднику милиции;

б) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

7) для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи и организаций;

8) для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника милиции остановиться;

9) для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления.

*Применение огнестрельного оружия.* Сотрудники милиции имеют право применять огнестрельное оружие лично или в составе подразделения в следующих случаях:

1) для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья;

2) для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием;

3) для освобождения заложников;

4) для задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление;

5) для отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, организаций и общественных объединений;

6) для пресечения побега из-под стражи: лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления; лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; лиц, осужденных к лишению свободы; а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц;

7) для остановки транспортного средства путем его повреждения, когда водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и не подчиняется неоднократным законным требованиям сотрудника милиции остановиться;

8) для обезвреживания животного, непосредственно угрожающего жизни и здоровью людей;

9) для производства предупредительного выстрела, подачи сигналов тревоги или для вызова помощи.

2. Поступление на правоохранительную службу закрепляется процедурой приведения к присяге. Так, в соответствии с Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ граждан, принятый на службу в органы наркоконтроля, не позднее чем через два месяца со дня присвоения ему первого специального звания принимает присягу:

«Я (фамилия, имя и отчество), поступив на службу в органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, клянусь при осуществлении полномочий сотрудника этих органов неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации, уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять законные требования, приказы и распоряжения начальников и возложенные на меня служебные обязанности.

Клянусь достойно переносить связанные со службой трудности, быть честным, мужественным и бдительным сотрудником, в полной мере использовать свои знания и навыки в деле борьбы с преступностью и обеспечения безопасности Российской Федерации, строго хранить государственную и служебную тайну.

Служа Закону — служу Отечеству!».

3. Правоохранительная служба предусматривает обязанность ношения служащими специальной формы одежды и знаков различия. Специальная форма одежды представляет собой унифицированный по внешним признакам комплект предметов одежды, обуви и снаряжения. На специальной форме одежды носятся знаки различия по специальным званиям и ведомственные знаки отличия.

4. Лицам, состоящим на правоохранительной службе, присваиваются специальные звания. Всем гражданам, проходящим правоохранительную службу, в обязательном порядке присваиваются специальные звания, имеющие строгую иерархию и составы. Специальные звания присваиваются служащим правоохранительной службы персонально. Специальное звание может быть первым или очередным.

Состав и названия специальных званий имеют некоторые отличия в зависимости от вида правоохранительной службы.

5. Правоохранительная служба строится на принципе единоначалия и предполагает строгое соблюдение служебной дисциплины.

В соответствии с Дисциплинарным уставом таможенной службы<sup>1</sup> служебная дисциплина состоит в строгом выполнении всеми сотрудниками таможенных органов должностных обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами Государственного таможенного комитета РФ, правилами внутреннего распорядка в таможенном органе, должностными инструкциями сотрудников, приказами начальников таможенных органов, а также условиями контракта о службе в таможенных органах. Служебная дисциплина основывается на соблюдении каждым сотрудником Конституции РФ и российского законодательства, на сознательном исполнении служебного долга, а также на личной ответственности сотрудников за экономическую безопасность Российской Федерации.

Основной формой осуществления внутреннего управления на правоохранительной службе является приказ — письменное или устное распоряжение начальника правоохранительного органа, отданное в пределах его должностных полномочий и обязательное для исполнения подчиненными служащими.

Приказ должен быть выполнен точно и в срок с представлением доклада о его выполнении начальнику, отдавшему приказ.

Приказ по службе служащий получает, как правило, от своего непосредственного начальника. Если приказ получен от вышестоящего начальника, служащий обязан его выполнить, известив об этом своего непосредственного начальника.

Отменить приказ имеет право только начальник, его отдавший, либо вышестоящий начальник.

## 10.2. Административно-правовой статус государственных служащих правоохранительной службы

*Административно-правовой статус государственных служащих правоохранительной службы* имеет состав, аналогичный указанному статусу государственных гражданских служащих и военнослужащих и включает в себя:

- права государственных служащих правоохранительной службы;
- обязанности государственных служащих правоохранительной службы;

---

<sup>1</sup> Утвержден Указом Президента РФ «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» от 16 ноября 1998 г. № 1396. См.: СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

- гарантии на государственной правоохранительной службе;
- ограничения и запреты на государственной правоохранительной службе;
- ответственность государственных служащих правоохранительной службы.

### ***Права государственных служащих правоохранительной службы***

В составе прав государственных служащих правоохранительной службы можно выделить следующие основные группы.

#### ***1. Общие служебные права:***

- на ознакомление с документами, определяющими их права и обязанности по замещаемой должности, критерии оценки качества прохождения государственной службы, которые способствуют продвижению по службе;
- на организационно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей;
- на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- на продвижение по службе, на увеличение денежного довольствия с учетом результатов службы, выслуги лет и уровня квалификации;
- на ознакомление со всеми материалами личного дела, с отзывами о его деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, на приобщение к личному делу собственных объяснений;
- на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации;
- на пенсионное обеспечение с учетом выслуги лет;
- на проведение служебной проверки для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство;
- на членство в профессиональных союзах для защиты своих прав, социальных и профессиональных интересов;
- внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции;
- на объединение в профессиональные союзы;
- на участие в конкурсе на замещение вакантной должности;
- на судебную защиту;
- применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям, если нена-

сильственные способы не обеспечивают выполнения обязанностей;

- на постоянное ношение и хранение табельного огнестрельного оружия и специальных средств;
- применять специальные средства в установленных законом случаях;
- применять огнестрельное оружие в установленных законом случаях;
- установленные специальными законами или подзаконными нормативными правовыми актами об отдельных видах правоохранительной службы.

2. *Должностные права*, устанавливаемые должностными инструкциями, регламентами или иными правовыми документами. Конкретный перечень должностных прав определяется соответствующей должностью правоохранительной службы.

3. *Специальные права* соответствующего вида правоохранительной службы, которые может использовать государственный служащий правоохранительной службы. Так, в соответствии с Законом РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 сотрудник милиции может использовать следующие права милиции:

- требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения;
- проверять документы, удостоверяющие личность, у граждан, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении них дела об административном правонарушении;
- осуществлять в порядке, установленном в соответствии с законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей при наличии достаточных данных полагать, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества;
- получать от граждан и должностных лиц необходимые объяснения, сведения, справки, документы и копии с них;
- составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание, применять другие меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

- задерживать лиц: подозреваемых в совершении преступления, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания и административного ареста, уклоняющихся от прохождения назначенных им в установленном законом порядке принудительных мер медицинского и воспитательного характера;
- задерживать военнослужащих, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, до передачи их военным патрулям, военному коменданту, командирам воинских частей или военным комиссарам;
- вносить в соответствии с законом в государственные органы, организации и общественные объединения обязательные для рассмотрения представления и предложения об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений;
- входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизодах и массовых беспорядках;
- проводить в установленном законом порядке освидетельствование лиц, подозреваемых в совершении преступления либо в отношении которых имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении, для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств либо направлять или доставлять данных лиц в медицинское учреждение;
- производить по решению начальника органа внутренних дел (органа милиции) или его заместителя оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемий или эпизоотий, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных и лиц, заключенных под стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств;
- изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, предметы и вещества, изъя-



тые из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения, хранить бесхозяйное имущество и в установленном порядке решать вопрос об их дальнейшей принадлежности;

- пользоваться беспрепятственно в служебных целях средствами связи, принадлежащими организациям, общественным объединениям и гражданам;
- получать безвозмездно от организаций и граждан информацию, за исключением случаев, когда законом установлен специальный порядок получения соответствующей информации;
- использовать безвозмездно возможности средств массовой информации для установления обстоятельств преступлений, а также лиц, их совершивших, для розыска лиц, скрывшихся от дознания, следствия и суда, и лиц, без вести пропавших.

#### ***Обязанности государственных служащих правоохранительной службы***

В составе обязанностей государственных служащих правоохранительной службы можно выделить следующие основные группы.

**1. Общие служебные обязанности**, в основном аналогичные для различных видов правоохранительной службы, в том числе и для различных видов должностей правоохранительной службы. Это обязанности:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы;
- обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан;
- исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих начальников органов, отданных в пределах их полномочий, за исключением незаконных или не имеющих отношения к исполнению им служебных обязанностей;
- соблюдать установленные в правоохранительном органе правила внутреннего распорядка, порядок обращения со служебной информацией, исполнять должностные инструкции;
- в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;

- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие известными государственному служащему правоохранительной службы в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан;
- оказывать помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни;
- в случае обращения к служащему граждан с заявлениями о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, либо в случае непосредственного обнаружения таких событий принять меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушения, задержанию лица по подозрению в его совершении, охране места происшествия.

2. *Должностные обязанности*, устанавливаемые должностными инструкциями, положениями, уставами и другими правовыми актами. Должностные обязанности устанавливаются строго для конкретной должности правоохранительной службы и исполняются только лицом, ее замещающим.

#### *Гарантии на государственной правоохранительной службе*

Конкретный перечень гарантий для государственных служащих правоохранительной службы устанавливается соответствующими законами или подзаконными административными правовыми актами, регламентирующими тот или иной вид правоохранительной службы. Общие гарантии государственных служащих правоохранительной службы представляют собой следующее:

1) гарантии компенсации определенного вида расходов государственного служащего правоохранительной службы, в том числе компенсация расходов, связанных: с проездом и перевозкой личного имущества железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным транспортом, при переводе сотрудника на службу в другую местность; с проездом к месту проведения отпуска и обратно; использованием в служебных целях личного транспорта; за поднаем (наем) жилых помещений и другие;

2) гарантии бесплатного медицинского обслуживания в учреждениях здравоохранения соответствующего вида правоохранительной службы;

3) гарантии обязательного государственного личного страхования жизни и здоровья служащего правоохранительной службы;

4) гарантии на предоставление санаторно-курортного лечения в санаториях, пансионатах, домах отдыха и на туристических базах соответствующего вида правоохранительной службы государственного служащего правоохранительной службы, а также членов его семьи;

5) гарантии погребения погибших (умерших) государственных служащих правоохранительной службы;

6) гарантии предоставления дополнительной жилой площади в зависимости от звания государственного служащего правоохранительной службы;

7) иные гарантии, предоставляемые государственным служащим правоохранительной службы.

#### ***Ограничения и запреты на государственной правоохранительной службе***

Ограничения и запреты на правоохранительной службе, как и на иных видах государственной служебной деятельности (государственной гражданской службе и военной службе), служат целям стабильного, безопасного и эффективного функционирования данного вида государственной службы.

Как говорилось ранее, ограничения представляют собой законодательно установленный перечень условий, при которых лицо не может быть принято на государственную правоохранительную службу, а лицо, ее проходящее, не может далее осуществлять данный вид служебной деятельности. Среди указанных условий отметим следующие:

1) признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда;

2) наличие у лица неснятой или непогашенной судимости;

3) лишение лица вступившим в законную силу решением суда права проходить государственную правоохранительную службу в течение определенного срока;

4) привлечение лица в качестве обвиняемого или избрания в отношении его меры пресечения по уголовному делу;

5) отказ от прохождения процедуры проверки или оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если замещение должности правоохранительной службы требует прохождения указанной процедуры;

6) наличие у лица гражданства другого государства, за исключением случаев, когда поступление на государственную правоохранительную службу урегулировано на основе межгосударственного договора;

8) наличие у лица подтвержденного медицинским заключением военно-врачебной комиссии заболевания, препятствующего исполнению служебных обязанностей должности правоохранительной службы;

9) несоответствие лица квалификационным требованиям для замещения соответствующей должности правоохранительной службы;

10) иные ограничения.

Законодательство о правоохранительной службе устанавливает также и правовые запреты, т.е. те деяния, которые не вправе совершать служащий правоохранительной службы.

На государственной правоохранительной службе существуют и действуют следующие запреты:

1) на осуществление иной оплачиваемой деятельности, кроме педагогической, научной и иной творческой;

2) на совмещение государственной правоохранительной службы с исполнением обязанностей депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления;

3) на занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) на участие в управлении коммерческой организации;

5) на выступление в качестве поверенного или представителя по делам третьих лиц в правоохранительных органах;

6) на использование в неслужебных целях средств материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другого государственного имущества, служебной информации;

7) на получение гонораров за публикации и выступления, связанные с исполнением должностных обязанностей;

8) на получение от физических и юридических лиц подарков, денежных вознаграждений, ссуд, услуг, средств на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений, связанных с исполнением должностных обязанностей;

9) на получение без разрешения Президента РФ наград, почетных и специальных званий иностранных государств, международных и иностранных организаций;

10) на выезд в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или по

договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными организациями;

11) на участие в забастовках;

12) на использование служебного положения в интересах политических партий, иных общественных, а также религиозных объединений.

### ***Ответственность государственных служащих правоохранительной службы***

Ответственность на государственной правоохранительной службе играет весьма существенную роль, так как обеспечивает служебную дисциплину, а также законность деятельности сотрудников правоохранительных органов.

Особенностью ответственности на правоохранительной службе является достаточно широкий ее спектр, а также жесткость соответствующих мер, поскольку сотрудники правоохранительных органов наделены значительными властными полномочиями по отношению как к физическим, так и юридическим лицам, соответственно их превышение, а также ненадлежащее исполнение служебных и должностных обязанностей может повлечь причинение существенного вреда и должно караться более суровыми мерами.

Государственные служащие правоохранительной службы несут дисциплинарную, административную, уголовную и иные виды ответственности.

**1. Дисциплинарная ответственность.** Основанием применения мер дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т.е. виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим правоохранительной службы возложенных на него обязанностей, нарушение указанным служащим служебной дисциплины.

Законодательство о правоохранительной службе предусматривает следующие виды дисциплинарных санкций:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение с правоохранительной службы.

Более широкий перечень дисциплинарных санкций устанавливает Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. В дополнение к указанным выше санкциям данное Положение устанавливает также:

- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- лишение нагрудного знака.

Дисциплинарные взыскания на служащих правоохранительной службы налагаются их прямыми начальниками в пределах предоставленных им прав.

До наложения взыскания от служащего, привлекаемого к ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение. При необходимости наиболее полного и всестороннего исследования обстоятельств совершения дисциплинарного проступка проводится служебная проверка с вынесением заключения по ее результатам.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через 10 суток со дня, когда начальнику стало известно о совершенном дисциплинарном проступке, а в случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении — не позднее чем через один месяц соответственно со дня окончания служебной проверки, рассмотрения компетентным органом или должностным лицом уголовного дела или дела об административном правонарушении и вынесения по ним окончательного решения, не считая времени болезни служащего или его нахождения в отпуске.

За каждый дисциплинарный проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено в период временной нетрудоспособности служащего правоохранительной службы либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — более двух лет. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности служащего правоохранительной службы, его нахождения в отпуске, командировке, а также время производства по уголовному делу или по делу об административном правонарушении.

Факт наложения дисциплинарного взыскания оформляется соответствующим индивидуальным правовым актом — приказом.

**2. Административная ответственность.** Основанием применения мер административной ответственности к служащим правоохранительной службы является совершенное ими административное правонарушение.

Тем не менее Кодекс РФ об административных правонарушениях установил особенности административной ответственности государственных служащих правоохранительной службы. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ за административные правонарушения (за исключением ряда административных правонарушений) военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

**3. Уголовная ответственность.** Уголовная ответственность государственных служащих правоохранительной службы наступает за совершение ими уголовных преступлений.

Составами уголовных преступлений, к уголовной ответственности за совершение которых могут привлекаться служащие правоохранительной службы, в частности, являются:

- нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений граждан;
- нарушение неприкосновенности жилища;
- злоупотребление должностными полномочиями;
- превышение должностных полномочий;
- получение взятки;
- служебный подлог;
- халатность;
- другие преступления.

### 10.3. Порядок поступления на правоохранительную службу и ее прохождения

В соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации *на службу в органы внутренних дел* принимаются в добровольном порядке граждане Российской Федерации не моложе 18 и не старше 40 лет (на службу в милицию — не старше 35 лет) независимо от национальности, пола, социального про-

исхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, способные по своим деловым, личным и нравственным качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности (в учебные заведения Министерства внутренних дел Российской Федерации могут приниматься лица, не достигшие возраста 18 лет, имеющие среднее образование).

В соответствии с Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ *на службу в органы наркоконтроля* имеют право поступать граждане, достигшие возраста 20 лет, но не старше 40 лет, владеющие русским языком, способные по своим личным и деловым качествам, имеющемуся профессиональному образованию и состоянию здоровья обеспечивать выполнение функций, возложенных на органы наркоконтроля.

В соответствии с Федеральным законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации» *сотрудниками таможенных органов* могут быть граждане, достигшие возраста 18 лет, способные по своим личным и деловым качествам, уровню образования и состоянию здоровья обеспечивать выполнение функций, возложенных на таможенные органы.

В соответствии с Федеральным законом «О судебных приставах» *судебным приставом* может быть гражданин Российской Федерации, достигший 20-летнего возраста, имеющий среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование (для старшего судебного пристава — высшее юридическое образование), способный по своим деловым и личным качествам, а также по состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности.

Таким образом, к лицам, поступающим на государственную правоохранительную службу, предъявляют *следующие требования*:

1) к возрасту кандидата (минимальный возраст поступления на правоохранительную службу, как видно из вышеприведенного материала, может варьироваться от 18 до 20 лет; кроме того, может устанавливаться предельный возраст приема лиц на правоохранительную службу — 35 или 40 лет);

2) к наличию гражданства Российской Федерации;

3) к состоянию здоровья;

4) к наличию определенного уровня образования (общее полное среднее образование, средне-специальное или высшее образование);

5) к профессиональным и деловым качествам.



В то же время при наличии определенных условий граждан не может быть принят на государственную правоохранительную службу. Ограничения уже указывались в предыдущем параграфе, посвященном административно-правовому статусу служащих правоохранительной службы, тем не менее, отметим их еще раз:

- признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда;
- наличие у лица неснятой или непогашенной судимости;
- лишение лица вступившим в законную силу решением суда права проходить государственную правоохранительную службу в течение определенного срока;
- привлечение лица в качестве обвиняемого или избрания в отношении него меры пресечения по уголовному делу;
- отказ от прохождения процедуры проверки или оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если замещение должности правоохранительной службы требует прохождения указанной процедуры;
- наличие у лица гражданства другого государства, за исключением случаев, когда поступление на государственную правоохранительную службу урегулировано на основе межгосударственного договора;
- наличие у лица подтвержденного медицинским заключением военно-врачебной комиссии заболевания, препятствующего исполнению служебных обязанностей должности правоохранительной службы;
- несоответствие лица квалификационным требованиям для замещения соответствующей должности правоохранительной службы;
- иные ограничения.

При поступлении на государственную правоохранительную службу гражданин обязан представить соответствующий комплекс документов:

- 1) личное заявление;
- 2) документ, удостоверяющий личность;
- 3) трудовую книжку;
- 4) документы, подтверждающие профессиональное образование;
- 5) справку из налогового органа о представлении сведений об имущественном положении;
- 6) медицинское заключение о состоянии здоровья;
- 7) документы воинского учета — для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

8) иные документы, предусмотренные федеральным законодательством.

Основанием для возникновения служебных правоотношений между лицом, поступающим на правоохранительную службу, и соответствующим правоохранительным органом является *заключение соответствующего контракта* между данными лицом и органом.

Контракт заключается в письменной форме, его условия не могут ухудшать служебное и социальное положение служащего правоохранительных органов. В нем указываются:

1) должность, специальное звание, фамилия, имя и отчество должностного лица, подписывающего контракт со стороны правоохранительного органа соответствующего вида правоохранительной службы;

2) фамилия, имя и отчество гражданина или сотрудника, заключающего контракт; дата рождения; специальное звание сотрудника; предлагаемая должность;

3) срок действия контракта;

4) дата заключения контракта;

5) порядок вступления контракта в силу;

6) права, обязанности и ответственность сторон, заключающих контракт, условия оплаты труда и организации служебной деятельности, основания для прекращения действия контракта и его расторжения, социальные и другие условия.

Для гражданина, впервые поступающего на правоохранительную службу, может устанавливаться испытание продолжительностью от трех до шести месяцев<sup>1</sup>, в зависимости от уровня его профессиональной подготовки и должности, на которую он назначается. В этом случае гражданин назначается на соответствующую должность стажером без присвоения ему специального звания и заключения контракта о прохождении правоохранительной службы.

**Порядок прохождения правоохранительной службы** включает в себя следующие основные элементы:

- специальные звания и порядок их присвоения;
- аттестацию служащих правоохранительной службы;
- денежное довольствие государственных служащих правоохранительной службы;
- применение поощрений и дисциплинарных санкций;
- отпускное обеспечение служащих правоохранительной службы.

---

<sup>1</sup> В соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации испытательный срок устанавливается от трех месяцев до одного года.

**1. Специальные звания и порядок их присвоения.** Всем лицам, состоящим на правоохранительной службе, присваиваются специальные звания. В зависимости от вида правоохранительной службы названия и состав специальных званий могут различаться. В рамках данного раздела мы остановимся на анализе указанных званий только некоторых видов правоохранительной службы.

Так, в соответствии с Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ *гражданам, принятым на службу в органы наркоконтроля, и сотрудникам присваиваются следующие специальные звания:*

1) младший начальствующий состав — прапорщик полиции; старший прапорщик полиции;

2) средний начальствующий состав — младший лейтенант полиции; лейтенант полиции; старший лейтенант полиции; капитан полиции;

3) старший начальствующий состав — майор полиции; подполковник полиции; полковник полиции;

4) высший начальствующий состав — генерал-майор полиции; генерал-лейтенант полиции; генерал-полковник полиции; генерал полиции.

В соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел РФ *гражданам Российской Федерации, назначенным на должности рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел, присваиваются следующие специальные звания:*

1) рядовой состав — рядовой милиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции;

2) младший начальствующий состав — младший сержант милиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции; сержант милиции, сержант внутренней службы, сержант юстиции; старший сержант милиции, старший сержант внутренней службы, старший сержант юстиции; старшина милиции, старшина внутренней службы, старшина юстиции; прапорщик милиции, прапорщик внутренней службы, прапорщик юстиции; старший прапорщик милиции, старший прапорщик внутренней службы, старший прапорщик юстиции;

3) средний начальствующий состав — младший лейтенант милиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции; лейтенант милиции, лейтенант внутренней службы, лейтенант юстиции; старший лейтенант милиции, старший лейтенант внутренней службы, старший лейтенант юстиции; капитан милиции, капитан внутренней службы, капитан юстиции;

4) старший начальствующий состав — майор милиции, майор внутренней службы, майор юстиции; подполковник милиции, подполковник внутренней службы, подполковник юстиции; полковник милиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции;

5) высший начальствующий состав — генерал-майор милиции, генерал-майор внутренней службы, генерал-майор юстиции; генерал-лейтенант милиции, генерал-лейтенант внутренней службы, генерал-лейтенант юстиции; генерал-полковник милиции, генерал-полковник внутренней службы, генерал-полковник юстиции.

В соответствии с Федеральным законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации» *гражданам, принятым на службу в таможенные органы, и сотрудникам таможенных органов присваиваются следующие специальные звания:*

1) младший начальствующий состав — прапорщик таможенной службы, старший прапорщик таможенной службы;

2) средний начальствующий состав — младший лейтенант таможенной службы, лейтенант таможенной службы, старший лейтенант таможенной службы, капитан таможенной службы;

3) старший начальствующий состав — майор таможенной службы, подполковник таможенной службы, полковник таможенной службы;

4) высший начальствующий состав — генерал-майор таможенной службы, генерал-лейтенант таможенной службы, генерал-полковник таможенной службы, действительный государственный советник таможенной службы Российской Федерации.

Специальные звания государственным служащим правоохранительной службы присваиваются персонально с учетом их квалификации, образования, отношения к службе, выслуги лет и занимаемой штатной должности, а также других условий.

Специальные звания, присваиваемые служащим правоохранительной службы, подразделяются на первое и очередные.

Особое значение для процедуры присвоения специальных званий служащим правоохранительной службы имеет выслуга лет в предыдущем специальном звании (указанное, кстати, справедливо и для классных чинов государственной гражданской службы и для воинских званий военной службы).

Так, для служащих органов наркоконтроля установлены следующие *сроки выслуги в специальных званиях:*

- прапорщика полиции — пять лет;
- младшего лейтенанта полиции — один год;
- лейтенанта полиции — два года;

- старшего лейтенанта полиции — два года;
- капитана полиции — три года;
- майора полиции — четыре года;
- подполковника полиции — пять лет;
- сроки выслуги в специальных званиях старшего прапорщика полиции, полковника полиции и в специальных званиях высшего начальствующего состава не устанавливаются.

Для *служащих органов внутренних дел* устанавливаются следующие *сроки выслуги в специальных званиях*:

- рядового милиции, рядового внутренней службы, рядового юстиции — один год;
- младшего сержанта милиции, младшего сержанта внутренней службы, младшего сержанта юстиции — один год;
- сержанта милиции, сержанта внутренней службы, сержанта юстиции — два года;
- старшего сержанта милиции, старшего сержанта внутренней службы, старшего сержанта юстиции — три года;
- прапорщика милиции, прапорщика внутренней службы, прапорщика юстиции — пять лет;
- сроки выслуги в звании старшины милиции, старшины внутренней службы, старшины юстиции, старшего прапорщика милиции, старшего прапорщика внутренней службы и старшего прапорщика юстиции не устанавливаются;
- младшего лейтенанта милиции, младшего лейтенанта внутренней службы, младшего лейтенанта юстиции — один год;
- лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы, лейтенанта юстиции — два года;
- старшего лейтенанта милиции, старшего лейтенанта внутренней службы, старшего лейтенанта юстиции — три года;
- капитана милиции, капитана внутренней службы, капитана юстиции — три года;
- майора милиции, майора внутренней службы, майора юстиции — четыре года;
- подполковника милиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции — пять лет;
- сроки выслуги в званиях полковника милиции, полковника внутренней службы, полковника юстиции, а также в званиях высшего начальствующего состава не устанавливаются.

Для *государственных служащих таможенных органов* устанавливаются следующие *сроки выслуги в специальных званиях*:

- прапорщика таможенной службы — пять лет;
- младшего лейтенанта таможенной службы — один год;
- лейтенанта таможенной службы — два года;
- старшего лейтенанта таможенной службы — два года;
- капитана таможенной службы — три года;
- майора таможенной службы — четыре года;
- подполковника таможенной службы — пять лет.
- сроки выслуги в специальных званиях старшего прапорщика таможенной службы, полковника таможенной службы и выше не устанавливаются.

В качестве поощрения за достижение высоких результатов в службе и образцовое выполнение служебных обязанностей служащим правоохранительной службы очередное специальное звание может быть присвоено до истечения установленного срока выслуги в предыдущем звании или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности.

Особенностью системы производства в специальные звания правоохранительной службы является возможность временного снижения служащего в присвоенном ему специальном звании как мера дисциплинарного воздействия. Об этом, в частности, прямо указывает Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Кроме того, служащие правоохранительной службы могут быть лишены специальных званий за совершение ими уголовных преступлений в судебном порядке.

**2. *Аттестация служащих правоохранительной службы.*** Она проводится для определения уровня профессиональной подготовки указанных служащих и их соответствия замещаемой должности.

Специальные правовые акты о том или ином виде правоохранительной службы устанавливают также и дополнительные цели аттестации.

Так, в соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации сотрудники органов внутренних дел аттестуются также:

- при представлении к назначению на вышестоящую должность;
- при перемещении на нижестоящую должность или в другую службу (подразделение) органов внутренних дел;
- при увольнении по определенным основаниям.

Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» устанавливает также, что аттестация может про-

водиться и при представлении сотрудника таможенного органа к государственной награде Российской Федерации.

В зависимости от вида правоохранительной службы различаются также и сроки проведения аттестации.

Так, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации указывает, что сотрудник, заключивший контракт о службе в органах внутренних дел на определенный срок, проходит аттестацию при его продлении, а сотрудник, заключивший контракт на неопределенный срок, — каждые пять лет службы.

Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ указывают, что аттестация служащих указанных органов проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

**3. Денежное довольствие государственных служащих правоохранительной службы.** Денежное довольствие включает в себя:

- 1) оклад по занимаемой штатной должности;
- 2) оклад по присвоенному специальному званию;
- 3) процентную надбавку за выслугу лет<sup>1</sup>;
- 4) иные дополнительные выплаты.

К дополнительным выплатам, в частности, относятся:

- 1) процентные надбавки за ученую степень и ученое звание;
- 2) премия за образцовое исполнение служебных обязанностей в размере до трех окладов денежного содержания;
- 3) материальная помощь в размере не менее двух окладов денежного содержания;
- 4) ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы;
- 5) единовременное денежное вознаграждение по итогам календарного года;
- 6) ежемесячная процентная надбавка к окладу по замещаемой должности за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- 7) иные выплаты.

---

<sup>1</sup> Например, в соответствии с Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ служащим указанного вида правоохранительной службы ежемесячно выплачивается процентная надбавка за выслугу лет к окладам денежного содержания в следующих размерах при выслуге: от полугода до одного года — 5%; от одного года до двух лет — 10%; от двух до пяти лет — 25%; от пяти до 10 лет — 40%; от 10 до 15 лет — 45%; от 15 до 20 лет — 50%; от 20 до 22 лет — 55%; от 22 до 25 лет — 65%; от 25 лет и более — 70%.

**4. Применение поощрений и дисциплинарных санкций.** За добросовестное исполнение должностных обязанностей к служащим правоохранительной службы могут применяться поощрения.

Поощрения на правоохранительной службе направлены на позитивное стимулирование служащих, на дальнейшее повышение качества исполнения ими обязанностей.

В составе мер поощрения служащих правоохранительной службы можно выделить следующие виды:

- объявление благодарности;
- премирование;
- награждение ценным подарком;
- награждение Почетной грамотой;
- награждение ведомственными нагрудными знаками;
- досрочное присвоение очередного специального звания;
- награждение именным оружием;
- присвоение очередного специального звания на ступень выше соответствующего занимаемой должности;
- досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

Кроме того, некоторые виды правоохранительной службы предусматривают также и дополнительные виды поощрений. Так, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в дополнение к вышеперечисленным видам поощрений, предусматривает также и такие поощрения, как:

- занесение в Книгу почета, на Доску почета;
- награждение личной фотографией сотрудника, снятого у развешенного Знамени органа внутренних дел;
- награждение почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации».

Помимо указанных поощрительных санкций служащие правоохранительных органов могут быть представлены к государственным наградам Российской Федерации.

Поощрения к служащим правоохранительной службы применяются прямыми начальниками в пределах предоставленных им прав.

Поощрения служащим правоохранительной службы объявляются приказами. Однако благодарность может быть объявлена и устно.

О поощрениях служащему объявляется лично, перед строем или на совещании (собрании).



Виды дисциплинарных взысканий, а также порядок их применения были рассмотрены в предыдущем параграфе, посвященном административно-правовому статусу служащих правоохранительной службы.

**5. Отпускное обеспечение служащих правоохранительной службы.** Государственным служащим правоохранительной службы предоставляются следующие основные виды отпусков.

**1. Очередной ежегодный отпуск.** Предоставляется продолжительностью 30 календарных дней<sup>1</sup>. Служащему правоохранительной службы он должен быть предоставлен в течение календарного года в соответствии с планами очередных ежегодных отпусков. Служащему правоохранительных органов по его желанию разрешается разделение отпуска на две части. При этом каждая часть этого отпуска должна быть не менее 14 календарных дней, а предоставленные времени для проезда к месту проведения отпуска и обратно производится один раз.

**2. Отпуск по личным обстоятельствам<sup>2</sup>.** Может быть предоставлен служащему правоохранительной службы продолжительностью до 10 (на службе в таможенных органах — до 15) календарных дней в случаях:

- гибели (смерти) или тяжелого состояния здоровья близкого родственника сотрудника;
- пожара или другого стихийного бедствия, постигшего служащего или его близкого родственника;
- в других исключительных случаях.

Отпуск по личным обстоятельствам в счет очередного ежегодного отпуска не засчитывается.

**3. Отпуск по болезни.** Сотруднику таможенного органа отпуск по болезни предоставляется на основании заключения военно-врачебной (врачебной) комиссии. Продолжительность указанного отпуска определяется характером заболевания. По истечении четырех месяцев непрерывного нахождения в отпуске по болезни, за исключением отпуска по болезни в связи с ранением (контузией) или

---

<sup>1</sup> Для сотрудников органов внутренних дел, проходящим службу в местностях с тяжелыми и неблагоприятными климатическими условиями, продолжительность указанного отпуска равняется 45 календарным дням.

<sup>2</sup> В соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации сотрудникам органов внутренних дел для решения неотложных социально-бытовых вопросов, выполнения родственного долга, а также по другим уважительным причинам предоставляются краткосрочные отпуска, имеющие аналогичное содержание и временную продолжительность (10 календарных дней).

увечьем, полученными в связи с исполнением должностных обязанностей, служащий правоохранительной службы направляется на медицинское освидетельствование для решения вопроса о его годности к дальнейшей службе.

4. *Дополнительные отпуска.* Они устанавливаются за выслугу лет на правоохранительной службе, исполнение обязанностей во вредных условиях, за особый характер службы, по иным обстоятельствам. В зависимости от выслуги лет продолжительность дополнительного отпуска может варьироваться:

- при выслуге 10 лет — 5 календарных дней;
- при выслуге 15 лет — 10 календарных дней;
- при выслуге 20 лет и более — 15 календарных дней.

5. *Иные отпуска.* В их состав могут входить, например, каникулярный отпуск, отпуск в связи с окончанием учебного заведения Министерства внутренних дел РФ и т.д.

## 10.4. Основания и порядок прекращения правоохранительной службы

Государственная правоохранительная служба *прекращается в следующих случаях:*

- увольнения служащего из правоохранительного органа;
- признания служащего в установленном порядке безвестно отсутствующим;
- смерти (гибели) служащего правоохранительной службы.

Служащий правоохранительной службы может быть уволен по следующим основаниям.

1. *По собственному желанию.*

2. *По достижении предельного возраста.* Так, в соответствии с Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания среднего, старшего и высшего начальствующего состава, в зависимости от присвоенных им специальных званий могут состоять на службе в органах внутренних дел до достижения следующего возраста:

- от младших лейтенантов милиции, младших лейтенантов внутренней службы, младших лейтенантов юстиции до подполковников милиции, подполковников внутренней службы, подполковников юстиции включительно — 45 лет;

- полковники милиции, полковники внутренней службы, полковники юстиции — 50 лет;
- генерал-майоры милиции, генерал-майоры внутренней службы, генерал-майоры юстиции, генерал-лейтенанты милиции, генерал-лейтенанты внутренней службы, генерал-лейтенанты юстиции — 55 лет;
- генерал-полковники милиции, генерал-полковники внутренней службы, генерал-полковники юстиции — 60 лет.

Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ указывает, что сотрудники, имеющие специальные звания среднего, старшего и высшего начальствующего состава, в зависимости от присвоенных им специальных званий могут состоять на службе в органах наркоконтроля до достижения ими следующего возраста:

- от младшего лейтенанта полиции до подполковника полиции включительно — 45 лет;
- полковник полиции — 50 лет;
- генерал-майор полиции, генерал-лейтенант полиции — 55 лет;
- генерал-полковник полиции, генерал полиции — 60 лет;

**3. По выслуге срока службы,** дающего право на получение пенсии.

**4. По окончании срока службы, предусмотренного контрактом.**

**5. В связи с невыполнением условий контракта одной из сторон.**

**6. В связи с проведением организационно-штатных мероприятий.**

**7. В связи с переводом в другой государственный орган.**

**8. В связи с избранием (назначением) членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, избранием депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления.**

**9. По состоянию здоровья** на основании медицинского заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к правоохранительной службе.

**10. По болезни** на основании медицинского заключения военно-врачебной комиссии о негодности к правоохранительной службе.

**11. В связи с признанием аттестационной комиссией не соответствующим занимаемой должности.**

**12. В связи с однократным грубым нарушением или систематическим нарушением служебной дисциплины.** В соответствии с Дисциплины

линарным уставом таможенной службы к грубым нарушениям служебной дисциплины относятся:

- невыполнение сотрудником должностных обязанностей;
- утрата сотрудником документов, предоставляющих право перемещения товаров или транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, а также имущества, задержанного или конфискованного при осуществлении таможенного оформления или таможенного контроля, личной номерной печати, боевого оружия;
- прогул (в том числе отсутствие сотрудника на службе более трех часов в течение установленного ежедневного служебного времени) без уважительных причин;
- появление сотрудника на службе в нетрезвом состоянии, в состоянии наркотического или токсического опьянения;
- несоблюдение ограничений, установленных для сотрудников таможенной службы.

**13.** В связи с *осуждением за преступление* на основании вступившего в законную силу приговора суда.

**14.** В связи с *прекращением гражданства Российской Федерации или наличием гражданства другого государства*, за исключением случаев, когда пребывание на правоохранительной службе урегулировано на основе межгосударственного договора.

**15.** В связи с *прекращением допуска к сведениям, составляющим государственную тайну*.

**16.** В связи с *призывом на военную службу или направлением на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу*.

Служащий увольняется с правоохранительной службы индивидуальным правовым актом (приказом) руководителя правоохранительного органа.

Приказы об увольнении служащих с правоохранительной службы и исключении их из списка сотрудников соответствующего правоохранительного органа объявляются им под расписку с вручением копий (выписок) этих приказов.

Трудовые книжки выдаются гражданам, уволенным с правоохранительной службы, в день исключения их из списка сотрудников соответствующего правоохранительного органа.

Умерший (погибший) служащий правоохранительной службы исключается из списка сотрудников правоохранительного органа со следующего после его смерти (гибели) дня, а служащий, в установленном порядке признанный безвестно отсутствующим или объяв-

ленный умершим, — со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда.

Днем окончания правоохранительной службы считается день исключения служащего из списка сотрудников правоохранительного органа в связи с увольнением со службы, в том числе в связи с гибелью (смертью), признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим. Промежуток (срок) между днем увольнения с правоохранительной службы и днем исключения из списка сотрудников правоохранительного органа не может составлять более трех месяцев.

Служащие, признанные в установленном порядке незаконно уволенными с правоохранительной службы, подлежат восстановлению на службе в должности, с которой они были незаконно уволены.

Решение о восстановлении служащего на правоохранительной службе, принятое начальником вышестоящего правоохранительного органа и (или) судом, подлежит исполнению немедленно.

Служащему, восстановленному на правоохранительной службе, время со дня его увольнения до дня восстановления на службе засчитывается в выслугу лет для присвоения очередного специального звания, выплаты надбавки за выслугу лет и назначения пенсии.

Служащему, восстановленному на правоохранительной службе, выплачивается полагавшееся ему на день увольнения денежное довольствие за период со дня его увольнения до дня восстановления на службе.

## Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие правоохранительной службы, укажите ее отличительные признаки и определите правовую основу.
2. Назовите субъектов правоохранительной службы.
3. Какие специальные звания присваиваются государственным служащим правоохранительной службы?
5. Назовите права и обязанности государственных служащих правоохранительной службы.
6. Какие гарантии, меры поощрения и меры ответственности предусмотрены для государственных служащих правоохранительной службы?

7. Назовите административно-правовые ограничения и запреты, установленные для государственных служащих правоохранительной службы.
8. Каково денежное довольствие государственных служащих правоохранительной службы?
9. Какие виды отпусков предусмотрены для государственных служащих правоохранительной службы?
10. Раскройте сущность и содержание процедуры поступления на правоохранительную службу.
11. Раскройте понятие, сущность и содержание контракта на правоохранительной службе.
12. Раскройте сущность и содержание аттестации государственных служащих правоохранительной службы.
13. Раскройте сущность и содержание процедуры присвоения специальных званий государственных служащих правоохранительной службы.
14. Назовите основания и особенности процедуры увольнения с правоохранительной службы.

Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 10**  
**«Основы правоохранительной службы в Российской Федерации»**

<i>Основные аспекты</i>	<i>Правоохранительной службы</i>		
	<i>Определение</i>	<i>Правовая основа</i>	<i>Основные особенности</i>
Содержание (краткая характеристика)			

<i>Основные характеристики</i>	<i>Государственного служащего правоохранительной службы</i>									
	<i>Определение</i>	<i>Основные признаки</i>	<i>Должности правоохранительной службы</i>	<i>Права</i>	<i>Обязанности</i>	<i>Гарантии</i>	<i>Поощрения</i>	<i>Ограничения</i>	<i>Запреты</i>	<i>Ответственность</i>
Содержание (краткая характеристика)										

<i>Основные аспекты</i>	<i>Прохождения государственной правоохранительной службы</i>						
	Правовая основа прохождения государственной правоохранительной службы	Поступление на государственную правоохранительную службу	Присвоение специальных званий государственным служащим правоохранительной службы	Аттестация государственных служащих правоохранительной службы	Денежное довольствие государственных служащих правоохранительной службы	Отпуск государственных служащих правоохранительной службы	Прекращение государственной правоохранительной службы
Содержание (краткая характеристика)							

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.



## Раздел IV

# Методы и формы административно-публичной деятельности

ГЛАВА 11. Методы  
административно-публичной деятельности

ГЛАВА 12. Формы административно-публичной  
деятельности

# Методы осуществления административно-публичной деятельности

## 11.1. Понятие и классификация методов административно-публичной деятельности

Под методами государственного управления (исполнительной власти) в административно-правовой науке обычно понимают правовые средства (способы и приемы) или комплексы таких средств, при помощи которых оказывается властное воздействие на поведение субъектов общественных отношений, для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственно-управленческой деятельности.

С нашей точки зрения, под *методами административно-публичной деятельности* следует понимать *выраженные в определенной правовой форме комплексы однородных способов (средств) властного воздействия административных органов на поведение субъектов отношений, возникающих в административно-публичной сфере, избираемые и используемые с учетом конкретных фактических обстоятельств с целью обеспечения нормативного и индивидуального правового урегулирования, охраны и защиты соответствующих отношений.*

Методы административно-публичной деятельности характеризуются следующими основными чертами.

**1.** Методы административно-публичной деятельности — это специфические комплексы однородных по своему содержанию и целям применения способов (средств) властного воздействия административных органов на поведение субъектов соответствующих отношений.

**2.** Реализация методов административно-публичной деятельности осуществляется посредством применения административными органами различных способов (средств) властного воздействия на поведение субъектов общественных отношений, входящих в инструментарий соответствующих методов.

**3.** Методы административно-публичной деятельности в отличие от ее форм выражают содержание и характер властного воздействия административных органов на поведение участников общественных отношений. Формы же административно-публичной деятельности представляют собой внешнее выражение этого властного воздействия. Иными словами, административно-правовые методы облакаются в определенные административно-правовые формы, посредством которых и находят свое внешнее юридически оформленное выражение. В частности, они могут выражаться в форме совершаемых административными органами административно-правовых действий, например, разрешительных, регистрационных, исполнительных и т.п., в форме издаваемых (принимаемых) административными органами нормативных и индивидуальных административно-правовых актов.

Один и тот же метод может выражаться в зависимости от конкретных обстоятельств как в форме административно-правовых актов, так и в форме административно-правовых действий. Выбор правовых форм выражения административно-правовых методов принадлежит компетентному административному органу, применяющему эти методы. Однако этот выбор должен делаться исходя из конкретной ситуации, в рамках которой подлежат применению административные методы, и в пределах компетенции и полномочий соответствующего административного органа.

**4.** Посредством административно-правовых методов административные органы обеспечивают реализацию предоставленной им законодательством административной компетенции, т.е. решение возложенных на них задач и выполняемых ими функций, связанных с осуществлением публичного управления, охраной правопорядка, защитой прав и свобод физических лиц и прав юридических лиц.

**5.** Содержание и внешние формы выражения методов административно-публичной деятельности определяются, хотя и вне какой-либо системы, соответствующими нормами права, и административные органы не вправе использовать в своей деятельности те методы, которые не предусмотрены действующим законодательством.

Все существующие и предусмотренные действующим российским законодательством методы административно-публичной деятельности в целях их системного исследования можно, с нашей точки зрения, сгруппировать по следующим основным критериям.

***В зависимости от сферы административно-публичной деятельности, в которой используются административно-правовые методы:***

1) *методы внутренней административной деятельности* — это методы, используемые административными органами в процессе административной деятельности, осуществляемой внутри этих органов или их системы в отношении подчиненных им организационно (по службе) субъектов;

2) *методы внешней административной деятельности* — это методы, используемые административными органами в процессе внешней административной деятельности, осуществляемой в отношении не подчиненных им организационно (по службе) индивидуальных субъектов и организаций.

***В зависимости от круга лиц, в отношении которых осуществляется административно-властное воздействие:***

1) *методы нормативного административно-властного воздействия*, которые внешне выражаются посредством издания (принятия) административными органами нормативных правовых актов и заключения нормативных публичных договоров, действующих в отношении неопределенного круга лиц;

2) *методы индивидуального административно-властного воздействия*, которые внешне выражаются посредством совершения административными органами различных административно-правовых действий в отношении индивидуально определенных субъектов и издания (принятия) индивидуальных правовых актов.

***В зависимости от вида внешней административно-публичной деятельности по целевому назначению административно-правовые методы:***

1) *методы административного регулирования*, направленные на позитивное регулирование общественных отношений посредством предоставления индивидуальным субъектам и организациям определенных субъективных прав (правового статуса) или оказания им содействия в приобретении этих прав, согласования законных интересов этих лиц, возложения на них определенных субъективных обязанностей либо применения к ним мер публичного поощрения (стимулирования);

2) *методы административного наблюдения (надзора, контроля)*, направленные на выявление состояния и тенденций развития государства и общества, на установление соответствия поведения и деятельности индивидуальных субъектов и организаций, эксплуатируемых ими объектов материального мира обязательным требованиям, предусмотренным действующим российским законодательством, технико-правовыми нормами, а также на выявление возможных угроз безопасности личности, общества, государства посредством проведения соответствующих мероприятий по контролю (надзору);

3) *методы административного ограничения*, направленные на обеспечение и поддержание необходимого режима безопасности государства, общественной и личной безопасности индивидуальных субъектов, безопасности организаций посредством временного ограничения отдельных прав и свобод индивидуальных субъектов и прав организаций;

4) *методы административного принуждения*, направленные на пресечение преступлений и административных правонарушений, обеспечение необходимых условий для разбирательства по делам об административных правонарушениях и привлечение правонарушителей к административной ответственности, а также на обеспечение принудительного исполнения невыполненных индивидуальными субъектами или организациями возложенных на них в установленном порядке обязанностей посредством применения к соответствующим субъектам мер административного принуждения;

5) *методы административного арбитражирования*, направленные на согласование законных интересов индивидуальных субъектов и организаций, в том числе административных органов, а также на защиту и восстановление их нарушенных прав в административно-публичной сфере посредством разрешения в административном порядке возникающих между указанными субъектами споров и разногласий.

В дальнейшем в настоящей главе будут рассмотрены методы внешней правоприменительной административно-публичной деятельности как имеющие наиболее важное, практическое значение в механизме административно-правового регулирования.

Проанализируем группы методов внешней правоприменительной административно-публичной деятельности, выделенные нами в зависимости от целевого назначения. Эти группы методов используются в повседневной практической деятельности административных органов, непосредственно воздействуют на поведение огромного числа индивидуально определенных субъектов и их изучение представляется необходимым для будущих юристов.

## 11.2. Методы административного регулирования

***Методы административного регулирования*** — это такие методы, которые направлены на позитивное регулирование общественных отношений посредством предоставления индивидуальным субъектам и организациям определенных субъективных прав (правового статуса) или оказания им содействия в приобретении этих прав (право-

вого статуса), согласования законных интересов этих лиц, возложения на этих лиц определенных субъективных обязанностей или оказания им содействия в исполнении этих обязанностей либо применения к ним мер публичного поощрения (стимулирования).

Методы административного регулирования характеризуются следующими основными особенностями:

- заключаются в оказании регулирующего, организующего воздействия на поведение субъектов отношений, возникающих в административно-публичной сфере;
- реализуются посредством применения административными органами регулятивных, а не охранительных способов воздействия на поведение субъектов соответствующих отношений;
- их применение позволяет реализовать на практике действие материальных регулятивных норм административного и других отраслей права.

К числу методов административного регулирования можно отнести:

- предоставление индивидуальным субъектам и организациям субъективных юридических прав (правового статуса);
- возложение на индивидуальных субъектов и организации субъективных юридических обязанностей;
- оказание содействия индивидуальным субъектам и организациям в реализации предоставленных им субъективных юридических прав и в исполнении возложенных на них субъективных юридических обязанностей;
- официальное подтверждение (удостоверение) принадлежащих индивидуальным субъектам и организациям субъективных юридических прав (правового статуса), иных фактов, имеющих для них юридическое значение;
- поощрение (стимулирование) индивидуальных субъектов и организаций, активно участвующих в решении задач социально-экономического развития государства.

Рассмотрим подробнее каждый из названных выше методов административного регулирования.

***Предоставление индивидуальным субъектам и организациям субъективных юридических прав (правового статуса).*** Данный метод применяется в тех случаях, когда в соответствии с действующим законодательством возникновение у субъекта того или иного субъективного юридического права (правового статуса) возможно только посредством властного вмешательства соответствующего административного органа.

Анализ действующего российского законодательства и практики его применения показывает, что предоставление индивидуальным субъектам и организациям субъективных юридических прав (правового статуса) может осуществляться компетентными административными органами следующими основными способами.

**1. Принятие административным органом прямого властного решения о предоставлении физическому лицу или организации того или иного субъективного юридического права (правового статуса).** Принятие таких решений внешне юридически оформляется, как правило, путем издания (принятия) индивидуальных административно-правовых актов. Примерами применения соответствующими административными органами данного способа предоставления индивидуального юридического права (правового статуса) являются принятие физического лица в гражданство Российской Федерации, оформляемое Указом Президента РФ, присвоение Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ ученых званий профессора и доцента научным и научно-педагогическим работникам, назначение гражданину пенсии, оформляемое решением органа социальной защиты, выделение физическому или юридическому лицу земельного участка, оформляемое распоряжением главы местной администрации.

**2. Выдача физическим лицам и организациям специальных разрешений на совершение определенных действий.** Этот способ предоставления права применяется в тех случаях, когда в соответствии с действующим законодательством физическое или юридическое лицо может реализовать право на совершение определенного действия только после получения специального разрешения компетентного административного органа. Перечень таких действий строго ограничен и исчерпывающим образом определен в законодательстве. В частности, требуются специальные разрешения компетентных административных органов на совершение таких действий, как выполнение строительно-монтажных работ, перевозка опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов автомобильным транспортом, применение новых методов диагностики, лечения и профилактики заболеваний, проведение всероссийских лотерей, ношение и хранение огнестрельного оружия, трудоустройство иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ. Разрешение административного органа на совершение тех или иных действий оформляется, как правило, посредством выдачи физическому или юридическому лицу официального документа, называемого «разрешение».

**3. Лицензирование отдельных видов деятельности, осуществляемой физическими лицами и организациями.** Лицензирование отдельных видов деятельности — это предоставление физическим и юридическим лицам права на осуществление этих видов деятельности посредством выдачи им специального разрешения — лицензии.

Перечень подлежащих лицензированию видов деятельности содержится в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. и является исчерпывающим. Лицензирование некоторых видов деятельности предусмотрено иными федеральными законами. Лицензии в отличие от разрешений выдаются заинтересованным физическим и юридическим лицам не на совершение отдельных действий, а на осуществление отдельных видов деятельности в течение продолжительного периода. В частности, в соответствии с указанным Федеральным законом и некоторыми специальными федеральными законами обязательному лицензированию подлежат такие виды деятельности, как деятельность кредитных организаций, страховая деятельность, деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, торговля оружием и патронами к нему, фармацевтическая деятельность, образовательная деятельность.

Решение о выдаче лицензии заинтересованному лицу оформляется посредством издания лицензирующим органом соответствующего приказа. На основании такого приказа заинтересованному физическому или юридическому лицу выдается лицензия, которая является документом, подтверждающим право этого лица на осуществление конкретного вида деятельности.

**4. Согласование совершения физическими лицами или организациями определенных действий либо предоставления им определенного права.** По существу, этот способ административно-правового регулирования заключается в даче компетентным административным органом заинтересованному физическому лицу или организации официального согласия на совершение этим лицом (организацией) того или иного действия. Согласование совершения действия в отличие от разрешения на совершение действия осуществляется административным органом, как правило, не в односторонне властном порядке, а во взаимодействии с заинтересованным в согласовании субъектом с учетом интересов и потребностей последнего.

Согласованию с соответствующими административными органами подлежит совершение строго определенных действий, указанных в действующем законодательстве. В частности, согласо-



нию в соответствующих административных органах подлежат лимиты потребления электрической и тепловой энергии организациями, финансируемыми за счет средств федерального бюджета, осуществление всех видов работ на водных объектах и в их водоохраных зонах, размещение искусственных сооружений на внутренних водных путях, размещение каких-либо объектов в придорожной полосе федеральных автомобильных дорог общего пользования, переустройство и перепланировка жилых помещений, проектная документация на строительство всех объектов.

Согласование оформляется, как правило, посредством соответствующей официальной записи, которая производится на документе, содержащем информацию, подлежащую согласованию.

**5. Утверждение официальных документов, определяющих права или правовой статус физических лиц и организаций.** В случаях, предусмотренных законодательством, некоторые официальные документы, определяющие права или правовой статус физических и юридических лиц, подлежат обязательному утверждению компетентными административными органами. Например, обязательному утверждению соответствующими органами исполнительной власти подлежат уставы образуемых ими федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, планы приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также иные планы деятельности указанных предприятий и учреждений.

**6. Принятие экзаменов, проведение иных испытаний и конкурсов на получение специального субъективного права или правового статуса.** В соответствии с действующим законодательством РФ некоторые субъективные права, а также отдельные виды правового статуса могут приобретаться физическими лицами и организациями только по результатам экзаменов и иных испытаний, конкурсов, в которых они вправе принять участие наряду с другими претендентами. В частности, посредством сдачи экзаменов и участия в иных испытаниях физические лица могут приобрести право на управление транспортным средством, право на поступление в высшее учебное заведение и обучение в нем, правовой статус кандидата и доктора наук, право на занятие медицинской и фармацевтической деятельностью.

Результаты экзамена или иного испытания оформляются, как правило, специальным протоколом, а предоставление лицу, сдавшему экзамен или выдержавшему иное испытание определенного права или правового статуса, — индивидуальным административно-правовым актом (приказом, решением и т.п.).

**Возложение на индивидуальных субъектов и организации субъективных публичных юридических обязанностей.** Данный метод административного регулирования состоит в официальном возложении административным органом на физическое лицо или организацию определенной предусмотренной действующим законодательством субъективной публичной юридической обязанности, которую этот субъект должен исполнять.

Возложение на физических и юридических лиц субъективных публичных юридических обязанностей может осуществляться следующими способами.

**1. Принятие административным органом прямого властного решения** о возложении на конкретное физическое лицо или организацию определенной субъективной обязанности. Например, решение призывной комиссии при военном комиссариате о призыве гражданина на военную службу.

**2. Направление физическому лицу или организации письменного требования** о необходимости исполнения им определенной возложенной на него законодательством субъективной обязанности. Например, направление налоговым органом официального письменного требования налогоплательщику об уплате определенного налога в установленный срок.

**Оказание содействия индивидуальным субъектам и организациям в реализации предоставленных им субъективных юридических прав и в исполнении возложенных на них субъективных юридических обязанностей.** Сущность данного метода заключается в том, что соответствующий административный орган в пределах своей компетенции оказывает в предусмотренных законодательством правовых формах содействие физическим лицам и организациям в реализации принадлежащих им субъективных юридических прав и в исполнении возложенных на них субъективных публичных юридических обязанностей. Данный метод может осуществляться посредством следующих способов.

**1. Предоставление заинтересованным физическим лицам и организациям официальной письменной информации, необходимой для реализации принадлежащих им субъективных прав и исполнения возложенных на них субъективных публичных юридических обязанностей.** Такую информацию обязаны, в частности, предоставлять налоговые органы, органы по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

**2. Ведение в административных органах приема физических лиц и представителей организаций с целью консультирования их по возникающим у них вопросам и оказания иной помощи в реализации**

*субъективных прав заявителей.* Такой постоянный прием физических лиц и представителей юридических лиц организован во многих административных органах. Некоторыми федеральными органами исполнительной власти, например, МВД России и ФСБ России, утверждены инструкции по организации приема граждан и рассмотрению их обращений в этих органах.

***Официальное подтверждение (удостоверение) принадлежащих физическим лицам и организациям субъективных прав (правового статуса), иных фактов, имеющих для них юридическое значение.*** Сущность данного метода административного регулирования заключается в том, что компетентный административный орган официально подтверждает (удостоверяет) наличие у конкретного физического лица или конкретной организации того или иного субъективного юридического права (правового статуса) или наличие иного юридического факта, который имеет значение для реализации этим лицом принадлежащих ему субъективных юридических прав или возложенных на него субъективных юридических обязанностей.

Рассматриваемый метод реализуется в практической административно-публичной деятельности посредством следующих способов.

**1. *Осуществление компетентными административными органами государственной регистрации субъективных юридических прав (правового статуса), иных юридических фактов или каких-либо специальных объектов.*** Государственная регистрация прав (правового статуса), иных объектов или юридических фактов осуществляется только в случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством РФ. В частности, в соответствии с действующим законодательством обязательной государственной регистрации подлежат юридические лица, индивидуальные предприниматели, акты гражданского состояния, транспортные средства, огнестрельное оружие, товарные знаки и знаки обслуживания.

Юридически государственная регистрация права, юридического факта или иного объекта оформляется посредством внесения соответствующей записи в специальный реестр или в иной регистрационно-учетный документ, который ведется регистрирующим органом. На основании этой записи заинтересованному в регистрации физическому или юридическому лицу выдается соответствующее свидетельство о государственной регистрации права (правового статуса), юридического факта или иного объекта.

**2. *Осуществление компетентными административными органами сертификации продукции, работ и услуг.*** В соответствии со ст. 2

Федерального закона «О техническом регулировании» под сертификацией понимается форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. В соответствии с названным Федеральным законом сертификация продукции, работ, услуг и иных объектов осуществляется физическими и юридическими лицами добровольно, а в случаях, предусмотренных соответствующими техническими регламентами, — в обязательном порядке. Например, в обязательном порядке должна осуществляться сертификация технических средств и услуг связи и информатизации, лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники, древесины, отпускаемой на корню, и второстепенных лесных ресурсов, гражданских воздушных судов.

Сертификация осуществляется органами по сертификации, в качестве которых могут выступать юридические лица или индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации. Факт подтверждения соответствия продукции, работ, услуг и иных объектов требованиям, установленным техническими регламентами, стандартами и условиями договоров, удостоверяется выдаваемым физическому или юридическому лицу сертификатом соответствия.

Глава 4 Федерального закона «О техническом регулировании» достаточно полно и четко определяет цели, принципы и формы сертификации и общие требования к ее проведению.

**3. Осуществление компетентными административными органами государственной аккредитации физических лиц и организаций.** Государственная аккредитация — это официальное удостоверение факта соответствия физического лица или организации установленным законодательством обязательным требованиям, предъявляемым к производству и реализации отдельных видов продукции, выполнению определенных видов работ и оказанию отдельных видов услуг. Физическое или юридическое лицо, аккредитованное соответствующим административным органом, признается правомочным выполнять определенные работы, оказывать определенные услуги, производить или реализовывать определенные виды товаров.

В соответствии с действующим законодательством РФ обязательной государственной аккредитации, в частности, подлежат организации, осуществляющие поставки алкогольной продукции для розничной торговли и общественного питания, физические и юридические лица, проводящие работы по испытаниям, измерениям,

анализу, контролю, подтверждению соответствия и другим видам оценки соответствия, высшие учебные заведения, физические и юридические лица, осуществляющие деятельность по определению посевных качеств семян сельскохозяйственных растений.

**4. Проведение компетентными административными органами государственной экспертизы на предмет установления или подтверждения тех или иных юридических фактов, имеющих значение для возникновения и реализации субъективных юридических прав физических лиц и организаций.** В случаях, предусмотренных действующим законодательством РФ, для решения вопроса о предоставлении или подтверждении некоторых субъективных юридических прав физических и юридических лиц необходимо проведение соответствующей экспертизы.

Положительное заключение (акт) экспертизы является в указанных случаях необходимым основанием для предоставления лицу соответствующего субъективного юридического права или подтверждения ранее предоставленного ему в установленном порядке субъективного права. В частности, проведение соответствующей экспертизы необходимо для определения степени утраты физическим лицом профессиональной трудоспособности и предоставления ему права на пенсионное обеспечение по инвалидности, для определения соответствия хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц установленным требованиям экологической безопасности и возможности осуществления ими такой деятельности, для определения соответствия объектов установленным требованиям промышленной или санитарной безопасности и возможности эксплуатации таких объектов.

**5. Установление или подтверждение иным способом определенных юридических фактов, имеющих значение для возникновения или реализации субъективных юридических прав этих индивидуальных субъектов и организаций.** В частности, в соответствии с действующим законодательством РФ компетентные административные органы вправе устанавливать факты открытия месторождений полезных ископаемых пользователями недр, производившими работы по геологическому изучению недр, факты аварийности жилых помещений (домов), факт признания товарного знака общеизвестным, факт наличия у физического лица психического расстройства.

**Стимулирование (поощрение) физических лиц и организаций, активно участвующих в решении задач социально-экономического развития государства.** Сущность данного метода административно-правового регулирования заключается в официальном стимулировании (поощрении) от имени государства или муниципального об-

разования физических лиц и организаций, активно участвующих в решении актуальных задач социально-экономического развития государства, а также нуждающихся в организационно-правовой поддержке публичной власти. Рассматриваемый метод реализуется соответствующими административными органами посредством следующих способов.

**1. Награждение физических лиц и организаций от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования государственными или муниципальными наградами, денежными премиями, ценными подарками, нагрудными знаками, почетными дипломами.**

**2. Предоставление физическим лицам и организациям предусмотренных действующим законодательством РФ льгот, государственных и муниципальных гарантий,** реализация которых позволяет этим лицам повысить качество и эффективность своей деятельности не только в собственных интересах, но и в интересах государства и общества. Проявление данного способа регулирования заключается, в частности, в предоставлении физическим и юридическим лицам льгот по налогам и сборам, льгот при поступлении в высшие учебные заведения, гарантий и компенсаций отдельным категориям работников, обусловленных особенностями их трудовой и служебной деятельности.

### 11.3. Методы административного наблюдения (контроля, надзора)

В целях установления состояния и выявления тенденций развития государства и общества во всех сферах его жизнедеятельности, установления соответствия поведения физических лиц и организаций требованиям, предусмотренным действующим законодательством РФ, выявления потенциальных и реальных угроз безопасности государства, общества, отдельных лиц компетентные административные органы осуществляют внешнее административное наблюдение (контроль, надзор) за поведением субъектов правоотношений. При этом указанные органы используют определенные административно-правовые методы, предусмотренные административным законодательством РФ, внешне выражаемые в соответствующих правовых формах.

**Методы административного наблюдения (контроля, надзора)** направлены на выявление состояния и тенденций развития государства и общества, на установление соответствия поведения и деятель-

ности индивидуальных субъектов и организаций, эксплуатируемых ими объектов материального мира обязательным требованиям, предусмотренным действующим российским законодательством, технико-правыми нормами, а также на выявление возможных угроз безопасности личности, общества, государства посредством проведения соответствующих мероприятия по контролю (надзору).

В зависимости от используемых в процессе осуществления административного наблюдения способов получения информации можно выделить следующие методы административного наблюдения (контроля, надзора):

- информационно-статистическое наблюдение;
- документальное наблюдение;
- непосредственное наблюдение на местности, на объекте или в отношении индивидуально определенного физического лица.

**Информационно-статистическое наблюдение.** Сущность данного метода заключается в осуществлении наблюдения за состоянием и тенденциями развития государства и общества, за соблюдением физическими лицами и организациями установленного правопорядка и режима безопасности посредством получения от указанных лиц необходимой информации. Информационно-статистическое наблюдение в соответствии с действующим законодательством осуществляют, в частности, органы государственного статистического учета, которые истребуют от физических лиц и организаций определенные сведения в соответствии с утвержденными в установленном порядке формами государственной статистической отчетности. Однако его осуществляют и иные федеральные органы исполнительной власти посредством истребования от физических и юридических лиц сведений по вопросам, отнесенным к их ведению. Например, соответствующие сведения могут быть истребованы от физических лиц и организаций налоговыми органами, антимонопольными органами, военными комиссариатами, органами внутренних дел.

Реализация рассматриваемого метода может осуществляться соответствующими административными органами посредством следующих способов.

1. Истребование от физических лиц и организаций необходимой информации посредством направления соответствующих письменных запросов. Такие запросы направляются физическим лицам и организациям не постоянно, а по мере необходимости.

2. Представление физическими лицами и организациями в административный орган в определенные сроки и по установленной форме необходимых сведений, например, статистической и бухгалтер-

ской отчетности, деклараций о доходах, информации об аффилированных лицах в акционерных обществах и т.п. Таким способом осуществляют административное наблюдение органы государственного статистического учета, налоговые органы, учреждения Пенсионного фонда РФ, органы Федеральной службы по финансовым рынкам, Федеральной антимонопольной службы, военные комиссариаты.

**Документальное наблюдение.** Данный метод заключается в осуществлении административного наблюдения посредством изучения и оценки документов, содержащих сведения о деятельности (действиях) индивидуально определенных физических лиц и организаций. В отличие от предыдущего метода при использовании данного метода в соответствующий административный орган представляются не сведения (информация) по установленной официальной форме, а непосредственно сами документы, содержание которых позволяет установить наличие или отсутствие тех или иных фактов, имеющих юридическое значение и свидетельствующих о соответствии или несоответствии деятельности (действий) физического лица или организации обязательным требованиям, определенным законодательством.

Реализация рассматриваемого метода осуществляется административными органами следующими способами.

**1.** Представление необходимых для изучения документов самими физическими лицами и организациями как по их инициативе, так и на основании соответствующих запросов компетентных административных органов. В частности, соответствующие документы должны представляться физическими лицами и организациями по запросам налоговых и лицензирующих органов, органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, органов охраны окружающей природной среды, органов внутренних дел.

На основании истребованных документов контрольно-надзорные административные органы проводят камеральную проверку соответствия деятельности физических лиц и организаций обязательным требованиям, установленным законодательством. По инициативе самих физических лиц и организаций соответствующие документы представляются в административные органы в случаях получения ими необходимых для осуществления отдельных видов деятельности или для совершения отдельных действий лицензий и иных специальных разрешений.

Оценивая представляемые в указанных случаях документы, компетентные административные органы устанавливают соответствие соискателя лицензии (разрешения) обязательным требованиям, предъявляемым к осуществлению лицензируемого (разрешаемого)



вида деятельности или к совершению определенного действия и с учетом результатов такой оценки решают вопрос о возможности выдачи ему искомой лицензии (разрешения).

**2. Непосредственное исследование необходимых документов** должностными лицами соответствующего административного органа на месте нахождения этих документов. В частности, должностные лица налоговых и лицензирующих органов, органов федерального казначейства, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов внутренних дел вправе проводить исследование (документальную проверку, ревизию) необходимых документов непосредственно в месте их нахождения, т.е. в помещениях, принадлежащих физическим лицам и организациям, в отношении которых осуществляется соответствующее наблюдение. Такое непосредственное исследование документов в месте их нахождения производится, например, должностными лицами налоговых органов при проведении выездных налоговых проверок.

***Непосредственное наблюдение на местности, на объекте или в отношении индивидуально определенного физического лица.*** Данный метод административного наблюдения заключается в организации и осуществлении непосредственного гласного или негласного постоянного или периодического наблюдения за соответствием поведения неопределенного круга физических лиц либо индивидуально определенных физического лица или организации обязательным требованиям, установленным действующим законодательством, технико-правовыми нормами.

Непосредственное административное наблюдение может осуществляться, в частности: органами охраны окружающей природной среды — на местности, на водных объектах, на объектах недр с целью установления степени их загрязненности вредными отходами и веществами; органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора — на местности и на используемых конкретными физическими лицами и организациями объектах с целью установления соответствия деятельности и действий этих субъектов санитарным нормам и правилам; органами внутренних дел (подразделениями патрульно-постовой службы и дорожно-патрульной службы) — гласное и негласное административное наблюдение в общественных местах и на дорогах за соблюдением физическими лицами правил поведения в общественных местах и правил дорожного движения.

Непосредственное административное наблюдение может осуществляться соответствующими административными органами посредством следующих способов.

**1. Визуальное, в том числе с использованием специальных технических средств, наблюдение на местности за поведением неопределенного конкретно круга физических лиц.** Такое наблюдение осуществляют, в частности, сотрудники патрульно-постовой службы милиции, которые наблюдают за законностью поведения граждан в общественных местах (на улицах, на площадях, в парках и т.п.), и сотрудники дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД РФ, которые наблюдают за соблюдением участниками дорожного движения установленных правил безопасности дорожного движения.

**2. Специальное обследование (осмотр) местности, территории и иных объектов, используемых конкретными физическими лицами и организациями (зданий сооружений, транспортных средств), с целью определения соответствия их состояния или осуществляемой на этой местности либо с использованием указанных объектов деятельности обязательным требованиям, установленным специальным законодательством, в частности, санитарным, экологическим, лесным, горным, противопожарным, законодательством в области оборота алкогольной продукции, в сфере игорного бизнеса и т.д.** Например, органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования могут проводить обследования водных объектов, участков леса, недр. Налоговые органы вправе проводить обследования объектов, на которых осуществляется производство этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Понятие «обследование» в действующем административном законодательстве не определено. Кроме того, это понятие не ограничено от понятия «осмотр». Представляется, что под обследованием следует понимать комплекс специальных поисково-технических действий, совершаемых компетентными административными органами в целях установления соответствия состояния обследуемой местности или обследуемого объекта, а также осуществляемой на этой местности или с использованием этого объекта деятельности обязательным требованиям, установленным специальными нормативными актами. В данный комплекс специальных поисково-технических действий могут быть включены: визуальный осмотр соответствующей территории; осуществление замеров уровня радиации, отбор проб воздуха, воды, почвы, производимой продукции для исследования; изъятие обнаруженных на местности предметов и веществ.

**3. Визуальная проверка индивидуально определенного физического лица.** Сущность этого способа непосредственного административного наблюдения заключается в совершении должностными лицами компетентного административного органа поисково-проверочных

действий в отношении индивидуально определенного физического лица с целью установления соответствия его поведения и действий обязательным требованиям, определенным специальными нормативными правовыми актами. К числу таких действий относятся, например, проверка документов, удостоверяющих личность физического лица, осуществление его личного досмотра, досмотра находящихся при нем вещей, перемещаемых им через таможенную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств. Данный способ административного наблюдения применяется, в частности, должностными лицами органов внутренних дел (милиции), органов, обеспечивающих безопасность полетов на воздушных судах и таможенных органов.

## 11.4. Методы административного ограничения

В административно-правовой науке метод административного ограничения до недавнего времени вообще не выделялся в качестве самостоятельного метода государственного управления. В литературе по административному праву, как правило, указывается только на метод административного принуждения, в содержание которого включаются различные виды ограничения административными органами прав и свобод физических лиц и прав организаций.

Как нам представляется, ограничение прав и свобод физических лиц и прав организаций и принуждение этих субъектов к соблюдению установленных законодательством правил и требований — это разные методы административно-публичной деятельности. Они различаются как по целям, так и по способам применения. Рассмотрим понятие и основные черты методов административного ограничения.

**Методы административного ограничения** направлены на обеспечение и поддержание необходимого режима безопасности государства, общественной и личной безопасности физических лиц, безопасности организаций посредством установления временных ограничений прав и свобод физических лиц и прав организаций. Для них характерны следующие основные черты.

**1.** Фактическим основанием для применения методов административного ограничения является *наличие потенциальной или реальной угрозы безопасности государства, общественной безопасности или безопасности отдельных физических лиц и организаций как в локаль-*

*ном, так и в глобальном масштабе.* Такие угрозы безопасности могут возникать вследствие стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, аварий и техногенных катастроф, а также вследствие неправомерных действий физических лиц и организаций. Юридической основой для применения административными органами методов административного ограничения является положение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конкретные методы административного ограничения, основания их применения и правовые формы выражения определяются специальными федеральными законами, в частности такими, как Закон РФ «О милиции», Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» и некоторыми другими. В силу названного выше положения ст. 55 Конституции РФ субъекты РФ не вправе принимать законы, устанавливающие ограничения прав и свобод граждан, а соответственно, и прав организаций.

2. Содержание методов административного ограничения заключается в установлении компетентными административными органами *временных ограничений прав и свобод* физических лиц и прав организаций, во введении полных временных запретов на реализацию этих прав и свобод, в возложении на указанных лиц специальных временных обязанностей. В частности, могут быть подвергнуты временному ограничению такие конституционные права и свободы, как право на личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, свобода передвижения, свобода проведения массовых публичных мероприятий, право на осуществление предпринимательской деятельности.

3. Методы административного ограничения в отличие от методов административного принуждения *могут применяться к любым физическим лицам и организациям*, в том числе к тем, которые вообще не совершили никаких противоправных действий.

4. Целью применения методов административного ограничения является *обеспечение публично-правовой защиты жизненно важных интересов государства и общества, прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций*, в частности, защиты их жизни, здоровья, чести и достоинства, собственности от потенциальных или ре-

альных угроз природного, техногенного или социального характера, т.е. обеспечение безопасности государства, общественной безопасности и безопасности отдельных лиц.

5. Методы административного ограничения внешне юридически выражаются посредством издания компетентными административными органами *административно-правовых актов*, устанавливающих соответствующие ограничения, а также посредством совершения этими органами, их должностными лицами *административно-правовых действий*, необходимых для реализации установленных ограничений, запретов и обязанностей.

Исходя из анализа действующего административного законодательства РФ, представляется возможным выделить следующие методы административного ограничения.

***Установление временных полных запретов на реализацию физическими лицами и организациями имеющих у них прав и свобод.*** Сущность данного метода заключается в установлении компетентными административными органами временных полных запретов на реализацию физическими лицами и организациями принадлежащих им прав и свобод, в частности, на совершение этими лицами определенных действий или на занятие ими определенной деятельностью. Такие запреты могут устанавливаться посредством издания (принятия) компетентным административным органом соответствующего административно-правового акта либо посредством совершения должностными лицами такого органа соответствующих административно-правовых действий.

В соответствии с действующим законодательством РФ указанные запреты могут устанавливаться, в частности, должностными лицами органов внутренних дел и внутренних войск, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, органов охраны окружающей среды, таможенных органов, а также органами управления, действующими на территории, на которой введено чрезвычайное или военное положение. Например, сотрудники милиции вправе временно запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также не допускать граждан на отдельные участки местности и объекты, запрещать эксплуатацию транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности движения.

Главные государственные санитарные врачи и их заместители вправе своими постановлениями вводить на определенной территории карантин, в том числе устанавливать для физических лиц и организаций запреты на въезд на эту территорию или выезд из

нее. В условиях действия чрезвычайного или военного положения на соответствующей территории могут быть временно запрещены проведение массовых публичных мероприятий, деятельность политических общественных объединений.

**Установление временных частичных запретов на реализацию физическими лицами и организациями имеющихся у них и прав и свобод.** Содержание рассматриваемого метода состоит в установлении компетентными административными органами временных частичных запретов на реализацию физическими лицами и организациями принадлежащих им прав и свобод, в частности, свободы передвижения, права на личную неприкосновенность, права на организацию и проведение массовых общественно-политических мероприятий.

В отличие от предыдущего метода применение рассматриваемого метода предполагает установление определенных пределов реализации прав и свобод физических лиц и организаций, а не полный запрет на пользование этими правами и свободами. В частности, реализация прав и свобод может быть ограничена по времени, по территории, по кругу лиц. Например, в соответствии со ст. 11 Закона РФ «О милиции» сотрудники милиции вправе не полностью запрещать, а лишь ограничивать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах. В соответствии со ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» в условиях чрезвычайного положения могут быть установлены временные ограничения права на свободу передвижения по соответствующей территории, права на проведение массовых публичных мероприятий, свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры, ограничения на продажу оружия и спиртосодержащей продукции.

В населенных пунктах, на территории которых действует режим чрезвычайного положения, может быть введен комендантский час, т.е. запрет находиться на улицах в определенное время суток, как правило, в ночное время.

**Возложение на физических лиц и организации специальных временных обязанностей.** Сущность данного метода заключается в возложении на физических лиц и организации новых специальных обязанностей, исполнение которых временно ограничивает их права и свободы. В частности, в соответствии со ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, постановлением

главного государственного санитарного врача или его заместителя на граждан могут возлагаться обязанности проходить обязательный медицинский осмотр, подвергаться профилактическим прививкам, госпитализации для медицинского обследования.

В условиях чрезвычайного и военного положения на физических лиц и организации может быть возложена публичная обязанность по возмездной передаче государству отдельных видов принадлежащего им имущества (транспортных средств, лодок, специального техники и т.п.), необходимого для проведения спасательных и аварийно-восстановительных работ.

## 11.5. Методы административного принуждения

Метод принуждения наряду с методом убеждения традиционно рассматривается в административно-правовой науке в качестве одного из основных методов государственного управления. В литературе под административным принуждением, как правило, понимается применение органами исполнительной власти (государственного управления), а также судьями к физическим и юридическим лицам установленных нормами административного права принудительных мер в целях прекращения правонарушений, привлечения виновных к административной ответственности и обеспечения общественной безопасности.

К мерам административного принуждения, как правило, относят: административно-предупредительные меры, применяемые в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан; административно-пресекательные меры, применяемые в целях прекращения противоправных действий и предотвращения их негативных последствий; меры административно-процессуального обеспечения, применяемые в целях установления обстоятельств административного правонарушения, личности виновного и получения доказательств по делу; меры административной ответственности (административные наказания), применяемые в целях предупреждения совершения новых правонарушений.

Содержание административного принуждения сводится к установлению ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера. При этом указывается, что основанием для применения к лицу мер административного принуждения явля-

ется не только его противоправное поведение, но и необходимость обеспечения общественной безопасности. Иными словами, допускается возможность применения к лицу мер административного принуждения, в частности, так называемых административно-предупредительных мер, при отсутствии противоправности в действиях (бездействии) этого лица.

С нашей точки зрения, следует разграничивать методы административного ограничения и методы административного принуждения. Сущность и виды методов административного ограничения были рассмотрены в предыдущем параграфе. Далее рассмотрим вопрос о понятии, особенностях и видах методов административного принуждения, в том числе об отличии этих методов от методов административного ограничения.

**Методы административного принуждения** направлены на прекращение противоправного поведения индивидуальных субъектов и организаций, обеспечение привлечения их к административной и иным видам публично-правовой ответственности, на обеспечение исполнения ими возложенных на них юридических обязанностей посредством применения к указанным субъектам мер административного принуждения.

Методы административного принуждения, с нашей точки зрения, характеризуются основными особенностями, отличающими их от методов административного ограничения.

**1. Фактическими основаниями** для применения к физическому лицу или организации методов административного принуждения являются:

- совершение физическим лицом преступления;
- совершение физическим лицом или организацией административного правонарушения;
- совершение физическим лицом или организацией иного правонарушения, не являющегося в соответствии с действующим законодательством РФ административным, например, налогового или бюджетного;
- неисполнение физическим лицом или организацией возложенной на него (нее) в порядке, установленном законодательством, субъективной юридической обязанности;
- неисполнение физическим лицом или организацией предъявленного к нему (ней) со стороны компетентного административного органа законного требования о совершении этим лицом тех или иных действий или о воздержании от совершения определенных действий.



2. По своему содержанию методы административного принуждения проявляются в оказании на физическое лицо или организацию со стороны компетентного административного органа *властного воздействия физического, психического, организационно-технического или финансово-имущественного характера*, влекущего для указанного субъекта определенные правовые последствия.

3. Методы административного принуждения *применяются к физическим лицам и организациям компетентными административными органами*, в частности, органами внутренних дел, государственными инспекциями, органами государственного контроля и надзора, налоговыми и таможенными органами.

Фактически рассматриваемые методы могут применяться и судьями. В частности, судьи вправе в соответствии с установленной Кодексом РФ об административных правонарушениях подведомственностью рассматривать дела об административных правонарушениях и применять к физическим и юридическим лицам административные наказания, т.е. формально применять в отношении этих лиц меры административного принуждения. Вместе с тем применение административных наказаний судьями, с нашей точки зрения, необходимо квалифицировать не как административное, а как судебное принуждение, поскольку судопроизводство не является административно-публичной деятельностью, в рамках которой могут применяться административно-правовые методы, в том числе и метод административного принуждения. В этой связи судьи не могут быть отнесены к числу субъектов, применяющих методы административного принуждения.

4. *Целями* применения методов административного принуждения являются:

- пресечение совершаемых физическими лицами и организациями преступлений, административных и иных публичных правонарушений;
- обеспечение необходимых условий для привлечения лиц, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности;
- привлечение лиц, совершивших административные и иные правонарушения в административно-публичной сфере, к административной ответственности;
- обеспечение исполнения физическими лицами и организациями возложенных на них в установленном законодательством порядке субъективных юридических обязанностей или законно предъявленных к ним соответствующими админист-

ративными органами властных требований, не выполненными ими добровольно.

С учетом указанных особенностей можно провести *отграничение* методов административного принуждения от рассмотренных выше методов административного ограничения.

*Во-первых*, сущность методов административного ограничения состоит в установлении временных полных или частичных запретов на реализацию физическими лицами и организациями принадлежащих им прав и свобод, в установлении для этих субъектов обязанностей, связанных с соблюдением указанных запретов и ограничений. Сущность же методов административного принуждения заключается не в установлении запретов, ограничений и обязанностей для физических лиц и организаций, а в оказании на них непосредственного властного воздействия с целью понуждения их к соблюдению установленных для них ранее ограничений, запретов и обязанностей, которые они не соблюдают добровольно.

*Во-вторых*, методы административного ограничения применяются к физическим лицам и организациям при отсутствии в их поведении признаков противоправности, в то время как методы административного принуждения могут применяться только к тем субъектам, которые совершили или совершают противоправные действия (бездействие), при отсутствии законных оснований не исполняют возложенные на них в установленном порядке субъективные юридические обязанности или законно предъявленные к ним властные требования.

Рассмотрим далее виды методов административного принуждения и способы их реализации, применяемые в процессе административно-публичной деятельности.

Исходя из поддержанной нами концепции разделения методов административного ограничения и методов административного принуждения, сущности и целей применения последних, представляется возможным выделить следующие виды рассматриваемых методов.

***Административное пресечение преступлений и иных правонарушений.*** Сущность данного метода административного принуждения заключается в оказании на физическое лицо или организацию такого властного воздействия, которое позволяет принудительно прекратить совершаемое им преступление или иное правонарушение с целью исключения или снижения его вредных последствий и обеспечения последующего привлечения указанного субъекта к юридической ответственности. Рассматриваемый метод характеризуется следующими особенностями:

- применяется к физическим лицам и организациям, которые находятся в состоянии совершения правонарушения, т.е. только до окончания совершения субъектом противоправного действия (бездействия);
- применяется для принудительного прекращения не только административных правонарушений, но и преступлений, а также иных правонарушений, которые не являются в соответствии с действующим законодательством административными, например, бюджетных, налоговых, банковских;
- заключается в оказании компетентным административным органом, его должностными лицами властного воздействия психического, физического, организационно-технического или финансово-экономического характера на физическое лицо или организацию, совершающих противоправное действие (бездействие);
- применяется с целью принудить лицо к прекращению противоправного действия и тем самым предотвратить или уменьшить его вредные последствия, а также обеспечить в дальнейшем привлечение этого лица к юридической ответственности.

В зависимости от характера властного воздействия на субъекта, совершающего противоправное действие, представляется возможным выделить следующие способы административного пресечения.

1. Оказание уполномоченным должностным лицом непосредственного *физического воздействия* на физическое лицо, совершающее противоправное действие (бездействие). Такое физическое воздействие может, в частности, выражаться в применении к правонарушителю физической силы, специальных средств, например, резиновой палки, наручников, средств остановки транспорта, слезоточивого газа и огнестрельного оружия. Правом применения указанных мер пресечения наделены, в частности, в соответствии с разделом 4 Закона РФ «О милиции» сотрудники милиции. Причем указанные меры могут применяться как к лицам, совершающим преступления, так и к лицам, совершающим административные правонарушения.

2. Оказание уполномоченным должностным лицом *психического воздействия* на сознание и волю физического лица, совершающего правонарушение, посредством предъявления к нему в устной форме властных требований о прекращении противоправных действий, предупреждения о возможности применения специальных средств и огнестрельного оружия. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 11 Закона РФ «О милиции» сотрудники милиции вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или адми-

нistrативного правонарушения. Согласно ст. 12 названного Закона сотрудники милиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия обязаны предупредить соответствующее лицо о намерении их использовать.

**3.** Выдача компетентным административным органом или должностным лицом этого органа *письменного предписания* физическому лицу или организации о прекращении нарушений законодательства и основанных на нем специальных технико-правовых норм. Правом выдачи письменных предписаний наделены многие административные органы. В частности, в соответствии со ст. 50 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеют право давать гражданам и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания о прекращении реализации не соответствующей санитарным правилам или не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения продукции. Антимонопольные органы вправе выдавать хозяйствующим субъектам, а также государственным органам и органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства. При этом необходимо иметь в виду, что выдача предписания может рассматриваться в качестве меры пресечения лишь в том случае, когда в предписании содержится требование о прекращении выявленных соответствующим органом нарушений действующего законодательства. Если же в предписании содержатся требования об устранении последствий совершенных противоправных действий (бездействия), то выдача такого предписания не является мерой пресечения.

**4.** *Приостановление* совершения физическим лицом или организацией определенных действий или осуществления ими определенной деятельности. Данный способ административного пресечения также может применяться многими административными органами. Сущность рассматриваемого способа состоит в установлении компетентным административным органом временного запрета на совершение физическим лицом или организацией определенных действий или осуществление определенной деятельности, которые совершаются (осуществляются) с нарушением установленных действующим законодательством обязательных требований. В частности, согласно действующему законодательству РФ при наличии нарушений соответствующих норм и правил лицензирующие органы вправе приостанавливать действие выданных ими физическим и юридическим лицам лицензий, органы сертификации — действие декла-

раций о соответствии или сертификатов соответствия, таможенные органы — выпуск контрафактных товаров, органы федерального казначейства и налоговые органы — операции по счетам в банках бюджетных организаций и налогоплательщиков.

5. *Запрещение* совершения физическим лицом или организацией определенных действий или осуществления определенной деятельности. Сущность данного способа пресечения заключается в установлении компетентным административным органом запрета на совершение физическим лицом или организацией определенного действия или на осуществление определенной деятельности в случае нарушения этим субъектом действующего законодательства, регулирующего порядок совершения соответствующего действия или осуществления соответствующего вида деятельности. В частности, органы внутренних дел в соответствии с п. 23 и 24 ст. 11 Закона РФ «О милиции» вправе запрещать эксплуатацию транспортных средств, владельцами которых не исполнена установленная законом обязанность по страхованию гражданской ответственности, запрещать проведение ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, запрещать деятельность объектов, на которых с нарушением установленных правил осуществляется оборот оружия и боеприпасов. В силу положений ст. 27.16. и 27.17. КоАП РФ об административных правонарушениях в случае совершения административных правонарушений, за которые в качестве административного наказания может быть применено административное приостановление деятельности, компетентные административные органы вправе устанавливать на срок до пяти суток запрет на деятельность филиалов, представительств, структурных подразделений юридических лиц, производственных участков, а также на эксплуатацию агрегатов, объектов, зданий или сооружений, на осуществление отдельных видов деятельности (выполнение работ, оказание услуг). В соответствии со ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)» Центральный банк РФ вправе вводить запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций в случае неисполнения в установленный срок выданного им этой организации предписания об устранении выявленных в ее деятельности нарушений банковского законодательства.

*Административное обеспечение привлечения физических лиц и организаций, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности.* Сущность данного метода состоит в том, что при помощи административно-правовых средств компетентные административные органы создают необходимые условия

для обеспечения привлечения лица, совершившего какое-либо административное правонарушение, к административной ответственности. В частности, применение рассматриваемого метода позволяет установить фактические обстоятельства совершенного административного правонарушения, данные о физическом или юридическом лице, совершившем это правонарушение, зафиксировать имеющиеся по делу доказательства и предотвратить их утрату. Рассматриваемый метод реализуется посредством определенных способов, исчерпывающий перечень которых предусматривается ст. 27.1 КоАП РФ об административных правонарушениях. К числу таких способов относятся:

- доставление физического лица в помещение компетентного административного органа в целях составления в отношении него протокола об административном правонарушении;
- административное задержание лица;
- личный досмотр лица, досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;
- изъятие вещей и документов;
- отстранение физического лица от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование лица на состояние опьянения;
- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административных правонарушений;
- привод лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, к месту рассмотрения дела в случае их неявки без уважительных причин.

Перечисленные способы в литературе и в Кодексе РФ об административных правонарушениях именуется мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и будут подробно рассмотрены ниже в отдельной главе. В то же время одна из перечисленных в ст. 27.1. КоАП РФ мер, а именно — временный запрет деятельности, не может быть, по нашему мнению, отнесена к числу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку ее применение направлено на пресечение таких правонарушений и в этой связи

она является по своей юридической природе мерой административного пресечения.

Подробно каждая из названных выше мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях будут рассмотрены в главе 16 учебника.

**Привлечение физических и юридических лиц к административной ответственности.** Сущность данного способа заключается в применении к физическим и юридическим лицам, совершившим предусмотренные Особенной частью Кодекса РФ об административных правонарушениях и соответствующими законами субъектов РФ какие-либо административные правонарушения, административных наказаний, исчерпывающий перечень которых установлен указанным Кодексом. Понятие и содержание административной ответственности, виды административных наказаний и правила их применения будут рассмотрены нами в главе 14 учебника.

**Обеспечение исполнения физическим лицами и организациями возложенных на них в установленном законодательством порядке субъективных юридических обязанностей или законно предъявленных к ним со стороны административных органов властных требований, не выполненных ими добровольно.** Данный метод административного принуждения до недавнего времени в административно-правовой литературе не выделялся. В качестве одного из методов административного принуждения, как отмечалось выше, в литературе рассматривается лишь обеспечение производства по делам об административных правонарушениях. Однако следует заметить, что посредством административного принуждения обеспечивается не только привлечение лица, совершившего административное правонарушение, к административной ответственности, но и исполнение физическими лицами и организациями возложенных на них субъективных юридических обязанностей, возникающих не в рамках производства по делам об административных правонарушениях. В частности, путем применения мер административного принуждения обеспечивается исполнение не выполненных добровольно физическими лицами и организациями таких обязанностей, как уплата налогов и сборов, передача другим лицам денежных средств и иного имущества по решению суда, выполнение специальных требований в области пожарной и санитарной безопасности, охраны окружающей среды и т.п.

Сущность рассматриваемого метода административного принуждения заключается в оказании на физическое лицо или организацию властного административно-правового воздействия с целью обеспечения исполнения этим субъектом возложенной на него

субъективной юридической, как правило, публично-правовой обязанности, не исполненной им добровольно. Рассматриваемый метод административного принуждения реализуется компетентными административными органами посредством применения следующих способов властного воздействия на соответствующих физических лиц и организаций.

1. Направление физическому лицу или организации, не исполнившим возложенную на них обязанность, *письменного требования (предписания)* о необходимости исполнения этой обязанности в установленный административным органом срок. В частности, в соответствии со ст. 69 НК РФ налоговые органы вправе направлять налогоплательщикам письменные требования об уплате недоимки по налогам и сборам.

2. *Списание* в бесспорном порядке с лицевых счетов получателей бюджетных средств сумм бюджетных средств, не возвращенных в установленный срок. Право такого списания предоставлено органам федерального казначейства в соответствии со ст. 284-1 БК РФ.

3. Обращение компетентным административным органом *взыскания* на денежные средства и иное имущество физического лица или организации, не исполняющих возложенную на них имущественную обязанность. В частности, налоговые органы вправе налагать арест на имущество налогоплательщика, не исполнившего в установленные сроки обязанность по уплате налога, судебные приставы-исполнители вправе обращать взыскание на денежные средства и имущество должника, в том числе путем наложения на него ареста.

4. *Изъятие* судебным приставом-исполнителем у физического лица или организации, являющихся должниками в исполнительном производстве, определенных предметов (товаров, транспортных средств и т.п.) с последующей их передачей взыскателю.

## 11.6. Методы административного арбитражирования

*Методы административного арбитражирования* направлены на согласование законных интересов индивидуальных субъектов и организаций, в том числе административных органов, а также на юридическую защиту и восстановление их нарушенных прав в административно-публичной сфере посредством разрешения в административном порядке возникающих между указанными субъектами споров (разногласий).



Методы административного арбитражирования характеризуются следующими основными особенностями.

**1. Основанием** для применения методов административного арбитражирования является возникновение административного спора (разногласия) между субъектами административного правоотношения.

Под административным спором (разногласием), по нашему мнению, следует понимать выраженное в официально-документальной форме несогласие субъекта административного правоотношения: индивидуального субъекта или организации, в том числе административного органа, с принятым в отношении него другим субъектом указанного правоотношения — административным органом, решением или совершенным в отношении него данным органом властным действием (бездействием).

Административные споры могут быть классифицированы на виды по различным критериям. Осуществим такую классификацию по наиболее важным, с нашей точки зрения, критериям:

- в зависимости от содержания правоотношений, в рамках которых возникают административные споры: административно-регулятивные правоотношения — споры, возникающие в связи с отказом в выдаче лицензий, в связи с отказом в государственной регистрации каких-либо прав или объектов, в связи с увольнением с государственной службы и т.п.; административно-охранительные правоотношения — споры, возникающие в связи с привлечением к дисциплинарной, административной, налоговой ответственности, в связи с применением иных мер административного принуждения и т.п.;
- в зависимости от пространственных пределов действия административных правоотношений, в рамках которых возникают административные споры: внутренние административные споры — внутри административных органов и их системы, например, споры между руководителями административных органов и подчиненными им государственными служащими, споры между административными органами; внешние административные споры — вне административных органов и их системы, в ходе реализации этими органами и их должностными лицами внешней административной компетенции, в частности, между административными органами и не подчиненными им организационно физическими лицами или организациями;

- в зависимости от существа административного спора: об оспаривании действий административных органов; об оспаривании бездействия административных органов; об оспаривании решений (правовых актов) административных органов.

2. *По своему содержанию* методы административного арбитражного разбирательства проявляются в разрешении административным органом возникшего между субъектами административного правоотношения спора (разногласия) и принятии по нему властного решения.

3. *Целями* применения методов административного арбитражного разбирательства являются:

- обеспечение урегулирования и согласования законных интересов спорящих субъектов административных правоотношений;
- обеспечение юридической защиты субъективных прав спорящих субъектов административных правоотношений;
- обеспечение восстановления нарушенных субъективных прав спорящих субъектов административных правоотношений.

В зависимости от целей и способов применения представляется возможным выделить два вида методов административного арбитражного разбирательства.

1. *Метод административного урегулирования споров, возникающих между субъектами административных правоотношений и не связанных с нарушением их субъективных прав*, заключающийся в урегулировании возникшего между указанными субъектами спора (разногласия) посредством примирения этих субъектов и принятия властного решения, отвечающего законным интересам обеих сторон спора. Данный метод применяется, в частности, Федеральной службой по тарифам, которая разрешает разногласия, возникающие между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса.

2. *Метод административной защиты и восстановления нарушенных субъективных прав* спорящих субъектов административных правоотношений посредством принятия властного решения, устраняющего допущенные нарушения. Данный метод реализуется следующими способами:

1) признание обжалуемого действия административного органа незаконным и возложение на этот орган обязанности устранить наступившие в результате совершения этого действия негативные для физического лица или организации последствия (например,

вышестоящее должностное лицо службы судебных приставов может признать незаконным действие судебного пристава-исполнителя по наложению ареста на имущество должника и его изъятию и обязать судебного пристава-исполнителя возвратить должнику изъятые у него имущество;

2) признание обжалуемого бездействия административного органа незаконным и возложение на этот орган обязанности совершить определенное действие, которое незаконно не было им совершено в интересах физического лица или организации (например, вышестоящий административный орган может обязать нижестоящий орган принять от физического или юридического лица заявление (жалобу), выдать лицензию на осуществление определенного вида деятельности, зарегистрировать определенное субъективное право и т.п.);

3) признание оспариваемого индивидуального правового акта, изданного (принятого) административным органом в отношении физического лица или организации, не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту полностью или в определенной части и нарушающим права и законные интересы этого лица и отмена этого акта полностью или в соответствующей части; (например, вышестоящий административный орган вправе отменить постановление нижестоящего административного органа о назначении физическому или юридическому лицу административного наказания или о применении к этому лицу иных административно-правовых санкций);

4) признание оспариваемого индивидуального правового акта, изданного (принятого) административным органом в отношении физического лица или организации, не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту полностью и нарушающим права и законные интересы этого лица или организации и принятие (издание) вышестоящим административным органом в отношении указанного лица или организации нового правового акта, восстанавливающего их права и законные интересы (такое право предоставлено, в частности, налоговым органам, разрешающим жалобы об оспаривании правовых актов, издаваемых нижестоящими налоговыми органами);

5) признание оспариваемого индивидуального правового акта, изданного (принятого) административным органом в отношении физического лица или организации, не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту в определенной части и нарушающим права и законные интересы этого лица или организации и принятие решения об изменении оспариваемого акта с целью

восстановления нарушенных прав и законных интересов указанного лица или организации (таким правом наделены административные органы, рассматривающие жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, налоговые органы, разрешающие жалобы об оспаривании правовых актов нижестоящих налоговых органов);

б) признание оспариваемого индивидуального правового акта, изданного (принятого) административным органом в отношении физического лица или организации, не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту полностью или в определенной части и нарушающим права и законные интересы этого лица или организации и отмена этого акта с возложением на орган, издавший (принявший) данный акт, обязанности пересмотреть его и отменить либо принять новый акт в целях восстановления нарушенных прав и законных интересов указанного лица или организации (данный способ административной защиты используется, как правило, в тех случаях, когда оспариваемый акт был издан (принят) с нарушением установленной законодательством правовой процедуры, например, в отсутствие лица или его представителя, в отношении которого этот акт был издан или принят (такой способ защиты нарушенных прав применяется, например, при разрешении компетентными административными органами жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях).

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите характерные признаки методов административно-публичной деятельности.
2. На какие виды можно подразделить методы административно-публичной деятельности?
3. На какие виды можно подразделить методы административного регулирования? Раскройте содержание выделенных видов.
4. На какие виды можно подразделить методы административного наблюдения (контроля, надзора)? Раскройте содержание выделенных видов.
5. На какие виды можно подразделить методы административного ограничения? Раскройте содержание выделенных видов.
6. На какие виды можно подразделить методы административного принуждения? Раскройте содержание выделенных видов.
7. На какие виды можно подразделить методы административного арбитражирования? Раскройте содержание выделенных видов.

## Задания для самостоятельной работы

## Модульная программа к главе 11

## «Методы осуществления административно-публичной деятельности»

<i>Характеристика методов осуществления административно-публичной деятельности</i>	<i>Методы внешней правоприменительной административно-публичной деятельности</i>				
	Методы административного регулирования	Методы административного наблюдения (контроля, надзора)	Методы административного ограничения	Методы административного принуждения	Методы административного арбитражирования
Определение					
Основные особенности					
Целевая направленность					
Виды					

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;

- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Формы административно-публичной деятельности

### 12.1. Понятие и классификация форм административно-публичной деятельности

Под формой государственного управления (исполнительной власти) в административно-правовой литературе обычно понимаются внешнее выражение содержания управления, внешне выраженное действие органа исполнительной власти, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия. Формы управления рассматриваются как юридический способ внешнего выражения и внутренней организации управленческой деятельности.

По нашему мнению, под **формой административно-публичной деятельности** следует понимать *внешний официальный, правовой или неправовой способ выражения этой деятельности со стороны административного органа.*

Иными словами, форма административно-публичной деятельности характеризует то, как именно, каким образом проявляется эта деятельность со стороны соответствующего административного органа в отношении других субъектов. Посредством форм административно-публичной деятельности выражаются ее содержание и используемые административными органами методы осуществления этой деятельности, рассмотренные нами в предыдущей главе учебника.

В качестве способов выражения (форм) административно-публичной деятельности можно назвать совершение административными органами различных правовых и неправовых действий, издание (принятие) ими нормативных и индивидуальных правовых актов. Именно в совершении указанных действий и в издании (принятии) правовых актов находит свое внешнее выражение административно-публичная деятельность.

В административно-правовой литературе формы осуществления государственного управления (исполнительной власти) по со-

держанию подразделяются, как правило, на два основных вида: правовые и неправовые. При этом под правовыми формами понимаются такие формы государственного управления, которые всегда влекут определенные юридически значимые последствия. К правовым формам относят, в частности, издание нормативных и ненормативных правовых актов, заключение административных договоров, совершение иных юридически значимых действий. Неправовые формы в отличие от правовых не влекут прямых юридически значимых последствий и сводятся к совершению различных организационных действий и материально-технических операций.

Правовые формы государственного управления в зависимости от их содержания, в свою очередь, подразделяются на правотворческие (правоустановительные) и правоприменительные (регулятивные и правоохранительные). Кроме того, выделяют внутренние, т.е. направленные на решение вопросов внутриорганизационной деятельности органа управления, и внешние, т.е. направленные на осуществление внешнеуправленческих функций правовые формы управления.

В зависимости от содержания и характера последствий все формы административно-публичной деятельности, как отмечалось выше, подразделяются на два вида.

**1. Правовые формы административно-публичной деятельности** — это внешние способы ее выражения, характеризующиеся наступлением или возможностью наступления определенных прямых правовых последствий для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Правовые последствия могут, в частности, заключаться в возникновении у физических лиц и организаций субъективных юридических прав и обязанностей, правового статуса, в привлечении их к юридической ответственности. Как указывалось выше, к правовым формам административно-публичной деятельности можно отнести совершение административными органами различных административно-правовых действий, например, государственной регистрации транспортного средства, административного задержания гражданина, а также издание (принятие) ими нормативных и индивидуальных административно-правовых актов, например, приказов, распоряжений, постановлений и т.п.

К числу правовых форм осуществления административно-публичной деятельности, с нашей точки зрения, не может быть отнесено заключение административными органами с другими административными органами, с физическими лицами и организациями так называемых административных договоров. Это связано с тем,



что заключение таких договоров, предполагающее равноправие субъектов соответствующих административных правоотношений, не может рассматриваться в качестве формы выражения административно-публичной деятельности, характеризующейся властным характером, исключающим равенство между административными органами и субъектами, в отношении которых данная деятельность осуществляется.

Названные выше правовые формы административно-публичной деятельности, в свою очередь, могут быть подразделены на виды по следующим критериям.

***В зависимости от содержания и целей осуществления административно-публичной деятельности:***

1) *правотворческая форма* — это такой способ внешнего выражения административно-публичной деятельности, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом нормативного административно-правового акта с целью урегулирования типовых общественных отношений;

2) *праворегулятивная форма* — это такой способ внешнего выражения административно-публичной деятельности, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом индивидуальных административно-правовых актов либо в совершении им в отношении индивидуально определенных субъектов административно-правовых действий, направленных на реализацию субъективных юридических прав и обязанностей этих субъектов в конкретных жизненных ситуациях, возникающих в административно-публичной сфере;

3) *правоохранительная форма* — это такой способ внешнего выражения административно-публичной деятельности, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом индивидуальных административно-правовых актов либо в совершении им в отношении индивидуально определенных субъектов административно-правовых действий, связанных с применением мер административного ограничения и принуждения и направленных на обеспечение охраны и защиты прав и свобод физических лиц и организаций, их безопасности, безопасности государства, правопорядка в административно-публичной сфере.

***В зависимости от направленности административно-публичной деятельности:***

1) *внутренние формы административно-публичной деятельности* — это такие способы внешнего выражения данной деятельности, которые заключаются в издании (принятии) компетентными администра-

тивными органами нормативных и индивидуальных административно-правовых актов и в совершении административно-правовых действий, направленных на обеспечение внутреннего функционирования этих органов и (или) их системы;

2) *внешние формы административно-публичной деятельности* — это такие способы внешнего выражения данной деятельности, которые заключаются в издании (принятии) компетентными административными органами нормативных и индивидуальных административно-правовых актов и в совершении административно-правовых действий, направленных на административно-правовое регулирование, административно-правовую охрану и защиту отношений, возникающих в административно-публичной сфере вне этих органов и их системы.

**2. Неправовые формы административно-публичной деятельности** — это способы внешнего выражения данной деятельности, характеризующиеся отсутствием прямых правовых последствий и невозможностью их наступления для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Как правило, неправовые формы характерны для внутренней административно-публичной деятельности. Посредством этих форм реализуется внутренняя организационно-управленческая деятельность административных органов.

Неправовые формы административно-публичной деятельности выражаются, в частности, в совершении органами внутреннего управления, действующими в государственных органах, органах местного самоуправления, в воинских и правоохранительных формированиях организационно-распорядительных и материально-технических действий.

К *организационно-распорядительным действиям* можно, в частности, отнести, проведение в административных органах инструктажей, оперативных совещаний, приема граждан, планирование работы сотрудников этих органов, расстановку сил и средств, участвующих в охране общественного порядка и т.п.

К *материально-техническим действиям* относятся, например, выдача сотрудникам государственных органов имущества, организация в этих органах документооборота, использование в процессе деятельности государственных органов различных технических средств, автотранспорта и т.п.

Рассмотрим далее подробнее правовые формы административно-публичной деятельности, а именно — совершение административно-правовых действий и издание (принятие) административно-правовых актов, имеющие очень важное значение для всех видов субъектов административных правоотношений.

## 12.2. Административно-правовые действия: понятие и классификация

Ученые-административисты на протяжении десятилетий занимались исследованием административно-правовых актов, но совершенно не уделяли внимания изучению постоянно совершаемых административными органами действий, которые ни по содержанию, ни по форме выражения не могут быть отнесены к категории административно-правовых актов. Совершение таких действий является самостоятельной правовой формой административно-публичной деятельности.

Анализ действующего федерального законодательства свидетельствует о том, что законодатель отделяет действия, совершаемые административными органами, от издаваемых (принимаемых) ими правовых актов. В частности, по смыслу положений п. 2 ст. 46 Конституции РФ, ст. 1 и 2 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г., ст. 29 и 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ в суде или арбитражном суде могут быть обжалованы не только решения государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, но и совершаемые ими действия. Тем самым законодатель выделяет две правовые формы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и публичных должностных лиц:

- издание (принятие) правовых актов;
- совершение властных юридически значимых действий.

Субъекты, осуществляющие административно-публичную деятельность, постоянно, ежедневно совершают массу действий как влекущих, так и не влекущих правовые последствия для других субъектов. Поскольку такие действия совершаются в процессе осуществления административной деятельности, являются внешним выражением воли властвующих субъектов и основаны на нормах права, они могут быть охарактеризованы как административно-правовые.

Под **административно-правовым действием**, по нашему мнению, необходимо понимать *властное воздействие административного органа на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформляемое посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных ин-*

*интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства.*

К числу административно-правовых действий можно, в частности, отнести, выдачу физическим и юридическим лицам различных справок, свидетельств, лицензий и иных разрешений, административное задержание граждан, их личный досмотр, проведение различных проверок и т.п.

Рассмотрим далее основные признаки административно-правового действия.

1. Административно-правовые действия могут совершаться только в процессе осуществления административно-публичной деятельности и являются одной из правовых форм ее выражения.

2. Административно-правовые действия могут совершаться только административными органами.

3. Административно-правовое действие представляет собой не официальный документ, а властное воздействие административного органа определенным способом на субъекта, участвующего в соответствующем административном правоотношении.

Административно-правовые действия могут совершаться посредством использования административными органами следующих видов властного воздействия:

- *документально-правового* — это властное воздействие, осуществляемое посредством составления административным органом или его уполномоченным представителем официальных документов, имеющих юридическое значение для лица, в отношении которого этот документ составляется, а также для других лиц (составление протокола об административном правонарушении, акта проверки, справки, заключения, письменного ответа на заявление, жалобу и т.п.);
- *организационно-правового* — это властное воздействие, осуществляемое посредством вмешательства административного органа или его уполномоченного представителя в организацию работы (деятельности) юридического или физического лица (государственная аккредитация организаций, государственная регистрация юридических лиц, проведение мероприятий по контролю на объектах и территориях, принадлежащих физическим и юридическим лицам, приостановление или прекращение работы предприятий, организаций, сооружений, приостановление действия лицензии, отстранение работников организации от исполнения возложенных на них трудовых обязанностей и т.п.);

- *техничко-правового* — это властное воздействие, осуществляемое посредством вмешательства административного органа или его уполномоченного представителя в процесс эксплуатации технических устройств (приостановление или запрещение эксплуатации механизмов, оборудования, транспортных средств, производство технического осмотра транспортных средств, государственная регистрация транспортных средств, иных технических устройств и т.п.);
- *имущественно-правового* — это властное воздействие, осуществляемое посредством лишения физического или юридического лица принадлежащего ему имущества, в том числе денежных средств, ограничения прав владения, пользования и распоряжения этим имуществом (наложение судебным приставом-исполнителем ареста на имущество должника, изъятие у него имущества, изъятие вещей у лица, совершившего административное правонарушение, административное задержание транспортного средства, приостановление операций по счетам в банках, изъятие у организаций бюджетных средств и т.п.);
- *лично-правового* — это властное воздействие, осуществляемое посредством применения к физическим лицам принудительных мер, ограничивающих их личную свободу и неприкосновенность (доставление и административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, личный досмотр лица, досмотр принадлежащих ему вещей, проверка у физического лица, документов, удостоверяющих его личность, отстранение лица от управления транспортным средством, освидетельствование его на состояние опьянения и т.п.).

4. Административно-правовые действия в отличие от неправовых, в частности, организационных и материально-технических действий, всегда влекут или потенциально могут повлечь юридически значимые последствия для тех субъектов, в отношении которых они совершаются, а также в некоторых случаях и для других субъектов. Например, административное задержание гражданина, совершившего административное правонарушение, влечет для него временное ограничение свободы, составление в отношении лица протокола об административном правонарушении влечет возбуждение дела об этом правонарушении, регистрация транспортного средства дает его владельцу право эксплуатировать это транспортное средство.

Административно-правовые действия являются юридическим фактами для возникновения, изменения или прекращения админи-

стративных, а также иных видов правоотношений, в частности, гражданских, семейных, финансовых, земельных и т.д. Например, такое действие, как государственная регистрация права собственности лица на недвижимое имущество, влечет возникновение соответствующего гражданского правоотношения собственности. Государственная регистрация брака между гражданами влечет возникновение семейного правоотношения.

Необходимо отметить, что совершение некоторых административно-правовых действий не влечет прямых юридически значимых последствий для лиц, в отношении которых эти действия совершаются, однако при определенных условиях эти последствия могут наступить. Например, такие действия сотрудников милиции, как проверка документов, удостоверяющих личность гражданина, или его личный досмотр, сами по себе не влекут для этого гражданина никаких правовых последствий, однако в случае обнаружения в результате совершения указанных действий признаков административного правонарушения или преступления наступают соответствующие последствия, связанные с привлечением лица к административной или уголовной ответственности.

5. Совершение большинства административно-правовых действий требует официально-документального оформления посредством составления соответствующих процессуальных документов (протоколов, актов, рапортов и т.п.). Например, административное задержание правонарушителя должно быть оформлено специальным протоколом, медицинское освидетельствование водителя транспортного средства на состояние опьянения — актом медицинского освидетельствования. Вместе с тем при совершении некоторых административно-правовых действий не требуется их процессуальное оформление. К таким действиям относятся, например, проверка сотрудниками милиции документов у граждан, остановка ими транспортных средств, регулирование дорожного движения и т.п.

6. Основания и порядок (процедуры) совершения административно-правовых действий определяются нормами административного права, содержащимися как в соответствующих законах, так и в подзаконных нормативных правовых актах, например, в Кодексе РФ об административных правонарушениях, в Законе Российской Федерации «О милиции», в положениях и правилах, регулирующих порядок осуществления различных видов государственного контроля и надзора. В то же время основания и порядок совершения административно-правовых действий некоторыми административными органами устанавливаются нормами не административного, а других отраслей публичного права. Например, основания и порядок

совершения административно-правовых действий налоговыми органами определяются нормами налогового права, органами бюджетного контроля — нормами бюджетного права, таможенными органами — нормами таможенного права.

В зависимости от направленности и пределов совершения все административно-правовые действия можно подразделить на два вида: внутренние, т.е. действия, совершаемые органами управления внутри государственных органов, органов местного самоуправления и соответствующих учреждений или системы таких органов и учреждений в отношении подчиненных им организационно лиц, и внешние, т.е. действия, совершаемые административными органами в отношении не подчиненных им организационно физических лиц и организаций.

Учитывая значимость внешних административно-правовых действий в механизме административно-правового регулирования, приведем подробную классификацию этих действий.

Все совершаемые административными органами внешние административно-правовые действия можно подразделить на виды по следующим критериям.

***В зависимости от целей совершения (направленности)***

*Административно-регулятивные действия* — это действия административных органов, направленные на обеспечение правового регулирования поведения субъектов административных правоотношений, посредством предоставления и подтверждения их субъективных прав, правового статуса, возложения обязанностей, создания необходимых условий для их реализации.

В зависимости от используемых административными органами способов осуществления административного регулирования представляется возможным выделить следующие виды административно-регулятивных действий:

1) распорядительные — действия, состоящие в даче физическому или юридическому лицу определенного указания, распоряжения, предъявлении к нему какого-либо законного требования (регулирование дорожного движения, официальный вызов гражданина в государственный орган, истребование от физического лица или организации каких-либо документов и т.п.);

2) регистрационные — действия, состоящие в осуществлении государственной регистрации прав (правового статуса) физического лица или организации, объектов, в отношении которых реализуются права и обязанности соответствующего лица (регистрация прав на недвижимое имущество, транспортных средств, актов гражданского состояния и т.п.);

3) разрешительные — действия, состоящие в выдаче физическому лицу или организации лицензии либо иного специального разрешения на осуществление определенной деятельности или совершение определенного действия (разрешения на перевозку опасного или крупногабаритного груза, разрешения на перепланировку жилого помещения и т.п.);

4) согласовательные — действия, состоящие в даче административным органом согласия на осуществление физическим лицом или организацией определенной деятельности или совершение этим лицом определенного действия (согласование проектной и иной технической документации, приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов, согласование выпуска новой продукции и т.п.);

5) экзаменационные — действия, состоящие в принятии экзамена, проведении конкурса, иного испытания в отношении физического лица или организации, претендующих на приобретение определенного права или правового статуса (принятие экзаменов в высших учебных заведениях, экзаменов на приобретение права управления транспортными средствами, проведение конкурса на замещение вакантной должности в государственном органе и т.п.);

6) удостоверительные — действия, состоящие в проведении специальных проверок, исследований, экспертиз, направленных на подтверждение каких-либо фактов, имеющих юридическое значение для реализации физическим лицом или организацией своих прав и обязанностей (сертификация продукции, работ и услуг, аккредитация организаций, экспертиза товарного знака, экспертиза степени утраты гражданином профессиональной трудоспособности и т.п.);

7) организационно-обеспечительные — действия, состоящие в принятии административным органом определенных мер, направленных на обеспечение реализации прав или обязанностей физического лица или организации (начисление и выплата пенсий, социальных пособий, выдача паспортов, удостоверений, иных документов, подтверждающих правовой статус физических лиц, постановка граждан на воинский учет и т.п.).

*Административно-охранительные действия* — это действия административных органов, направленные на принудительное обеспечение административного правопорядка, безопасности личности, общества и государства посредством выявления, пресечения и расследования административных и иных правонарушений, привлечения лиц, их совершивших, к административной и иным видам юридической ответственности, применения к лицам, допускающим неправомерное поведение, иных мер административного принужде-



ния, а также посредством выявления и предотвращения угроз безопасности.

В зависимости от используемых административными органами способов принудительного обеспечения административного порядка и безопасности все административно-принудительные действия можно подразделить на следующие виды:

1) поисково-проверочные — действия, состоящие в проведении административным органом специальных проверок, обследований, осмотра и досмотра физических лиц, иных объектов с целью выявления возможных правонарушений, угроз безопасности (досмотр пассажиров в аэропортах, таможенный досмотр, обследование производственных помещений и т.п.);

2) ограничительные — действия, состоящие в установлении и поддержании административными органами временных частичных запретов (ограничений) на совершение физическими лицами и организациями определенных действий, осуществление определенной деятельности в целях обеспечения безопасности (ограничение движения транспортных средств, ограничение въезда на определенную территорию и выезда с нее и т.п.);

3) запретительные — действия, состоящие в установлении и поддержании административными органами временных полных запретов на совершение физическими лицами и организациями определенных действий, осуществление определенной деятельности в целях обеспечения безопасности (запрещение въезда на определенную территорию и выезда с нее, запрещение проведения массовых общественных мероприятий и т.п.);

4) пресекающие — действия, состоящие в принудительном прекращении административными органами совершаемых физическими лицами и организациями преступлений и иных правонарушений (применение сотрудниками милиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, запрещение работы производственных подразделений предприятий, запрещение эксплуатации механизмов, оборудования, транспортных средств, и т.п.);

5) процессуально-обеспечительные — действия, состоящие в применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ об административных правонарушениях (доставление, административное задержание, осмотр помещений и территорий, личный досмотр и досмотр вещей и т.д.);

6) исполнительно-обеспечительные — действия, состоящие в применении в отношении физических лиц и организаций прину-

дительных мер обеспечения исполнения неисполненных ими добровольно возложенных на них в установленном порядке обязанностей (опись имущества должника и наложение на него административного ареста, принудительное списание денежных средств должника со счета в банке и т.п.).

***В зависимости от характера властного воздействия, оказываемого на субъекта, посредством которого выражается административно-правовое действие***

***Документально-правовые действия*** — действия административных органов и их должностных лиц, выраженные в составлении и вручении (направлении) физическим лицам и организациям официальных документов, имеющих юридическое значение для них, а в некоторых случаях и для других лиц (составление акта проверки, протокола об административном правонарушении, справки, заключения, направление лицу повестки о явке в милицию и т.п.).

***Организационно-правовые действия*** — действия, выраженные во властно-правовом вмешательстве административных органов, их уполномоченных представителей в организацию работы (деятельности) физического лица или организации (государственная аккредитация организаций, государственная регистрация юридических лиц, проведение мероприятий по контролю на объектах и территориях, принадлежащих физическим и юридическим лицам, и т.п.).

***Технико-правовые действия*** — действия, выраженные во властно-правовом вмешательстве административных органов, их уполномоченных представителей в процесс эксплуатации физическими лицами и организациями различных технических устройств, являющихся источниками повышенной опасности (производство технического осмотра транспортных средств, производство технических обследований и расследований, государственная регистрация транспортных средств и других технических устройств и веществ, запрещение эксплуатации механизмов, оборудования, транспортных средств и т.п.).

***Имущественно-правовые действия*** — действия, выраженные в применении к физическим лицам и организациям мер, направленных на лишение указанных лиц принадлежащего им имущества, в том числе денежных средств, на ограничение прав владения, пользования и распоряжения этим имуществом (наложение судебным приставом-исполнителем ареста на имущество должника, изъятие у него имущества, изъятие вещей у лица, совершившего административное правонарушение, изъятие у организаций бюджетных средств и т.п.).

*Лично-правовые действия* — действия, выраженные в применении к физическим лицам принудительных мер, ограничивающих их личную свободу и неприкосновенность (доставление и административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, личный досмотр лица, проверка у лица документов, удостоверяющих его личность, отстранение от управления транспортным средством и т.п.).

***В зависимости от наличия или отсутствия прямых юридически значимых последствий в результате совершения административно-правовых действий***

*Действия, совершение которых влечет возникновение прямых юридически значимых последствий для субъектов, в отношении которых они совершаются.* Например, это может быть прием у лица экзамена на получение права на управление транспортным средством, составление в отношении лица протокола об административном правонарушении и т.п.

*Действия, совершение которых влечет возникновение прямых юридически значимых последствий не только для субъектов, в отношении которых они совершаются, но и для других субъектов.* Под такие действия подпадают государственная регистрация права собственности лица на недвижимое имущество, выдача лицу лицензии на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности и т.п.;

*Действия, совершение которых не влечет возникновения прямых юридически значимых последствий для субъектов, в отношении которых они совершаются, а также для других субъектов, однако создает при определенных фактических обстоятельствах возможность возникновения таких последствий.* Под такие действия подпадают проверка сотрудником милиции документов у гражданина, личный досмотр гражданина в аэропорту, остановка сотрудником милиции транспортного средства для производства досмотра и т.п.

***В зависимости от характера юридически значимых последствий, наступающих в результате совершения административно-правовых действий***

*Действия-решения* — действия, совершение которых означает принятие административными органами властных решений по существу разрешаемых ими конкретных фактических ситуаций. Например, производство в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество записи о регистрации права собственности лица на недвижимое имущество свидетельствует о принятии регистрирующим органом властного решения о регистрации ука-

занного права. Составление уполномоченным должностным лицом первого протокола о применении какой-либо меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении свидетельствует о принятии этим должностным лицом властного решения о возбуждении дела о соответствующем административном правонарушении.

*Действия-предписания* — действия, совершение которых рассматривается в качестве властных требований административного органа, обращенных к физическим лицам или организациям и направленных на обеспечение исполнения ими возложенных на них обязанностей, предотвращение и пресечение правонарушений. Это может быть закрытие сотрудниками милиции дорог для движения транспорта и пешеходов, действия регулировщика дорожного движения, применение сотрудниками милиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, направление гражданину повестки о вызове его в милицию и т.п.

*Действия-операции* — действия, совершение которых не может рассматриваться как принятие властных решений, предъявление властных требований, а свидетельствует лишь о принятии соответствующими административными органами необходимых для разрешения конкретных фактических ситуаций мер юридического характера. Под такие действия подпадают производство личного досмотра лица, досмотра принадлежащих ему вещей, изъятие у него вещей и документов, совершенные после возбуждения дела о соответствующем административном правонарушении, принятие у физических и юридических лиц заявлений и иных документов, необходимых для вынесения в отношении этих лиц тех или иных властных решений, разрешающих фактическую ситуацию, выдача физическим лицам и организациям правоустанавливающих документов (справок, свидетельств, удостоверений и т.п.) на основании ранее принятых в отношении них властных решений.

***В зависимости от вида административных правоотношений, в рамках которых совершаются административно-правовые действия***

*Процессуальные действия* — действия, которые совершаются административным органом в рамках возбужденного им индивидуального административного дела и соответствующего административного производства, т.е. в рамках административно-процессуальных правоотношений. Например, это могут быть действия, совершаемые в рамках производства по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, допрос, составление протокола об административном правонарушении и т.п.).

**Материальные действия** — это действия, которые совершаются административным органом не в рамках какого-либо возбужденного им административного производства, а в ходе осуществления им текущей публично-управленческой деятельности в рамках соответствующих материальных административных правоотношений. К материальным можно отнести, например, такие действия сотрудников милиции, как проверка документов у граждан, остановка транспортных средств, регулирование дорожного движения на перекрестках, применение специальных средств и огнестрельного оружия, проникновение в жилые и иные помещения граждан и организаций, досмотр пассажиров, ручной клади и багажа на воздушном транспорте и т.п.

**В зависимости от наличия или отсутствия связи с соответствующими индивидуальными административно-правовыми актами**

**Административно-правовые действия, которые могут совершаться только на основании соответствующих индивидуальных правовых актов в целях обеспечения исполнения содержащихся в них предписаний.** Например, к ним можно отнести действия судебного пристава-исполнителя, совершаемые на основании и во исполнение судебного акта или акта административного органа, следственные действия, совершаемые на основании определения о возбуждении дела об административном правонарушении, и т.п.

**Административно-правовые действия, которые могут совершаться самостоятельно без предварительного издания (принятия) компетентным административным органом индивидуального правового акта.** Например, к таким действиям относятся остановка сотрудником милиции транспортного средства, применение им специальных средств и огнестрельного оружия, досмотр транспортного средства и т.п.

**В зависимости от необходимости официально-документального оформления фактов совершения административно-правовых действий**

**Действия, факт совершения которых в силу указания в соответствующих нормативных правовых актах требует официально-документального оформления.** Например, факты совершения таких действий, как административное задержание, личный досмотр лица и досмотр его вещей, изъятие вещей и документов, должны фиксироваться посредством составления соответствующих протоколов. Факт проведения контролирующим или надзорным органом мероприятия по контролю должен быть подтвержден посредством составления соответствующего письменного акта. Факты принятия регистрирующими органами документов у заявителей фиксируются посредством составления соответствующих письменных расписок.

*Действия, факт совершения которых не требует официально-документального оформления.* Например, не требуется официально-документального оформления факта совершения таких действий, как проверка сотрудниками милиции документов у граждан, остановка ими транспортных средств, проникновение их в жилые и иные помещения граждан и организаций.

### 12.3. Понятие, признаки и виды административно-правовых актов

В действующем законодательстве Российской Федерации в настоящее время отсутствует общее понятие правового акта. Соответственно, не сформулировано в законодательстве и понятие административно-правового акта как одного из видов правовых актов.

В науке административного права административно-правовые акты называют еще административными актами, правовыми актами управления, актами государственной администрации. Обобщая имеющиеся в административно-правовой науке точки зрения по поводу понятия и основных признаков административно-правового акта, и учитывая предлагаемый в учебнике подход к пониманию административно-публичной деятельности, данное понятие может быть сформулировано следующим образом.

***Административно-правовой акт** представляет собой выраженное в определенной официально-документальной форме одностороннее властное подзаконное публично-правовое волевое решение административного органа, устанавливающее общие правила поведения неопределенного круга субъектов общественных отношений (нормы права) либо определяющее или подтверждающее на основе материальных норм различных отраслей права правовой статус, обязанности индивидуально определенных субъектов правовых отношений, применяемые в отношении них меры поощрения, ограничения прав и свобод и принуждения либо удостоверяющее какой-либо юридический факт, принимаемое (издаваемое) указанным органом в пределах его компетенции и с соблюдением предусмотренной законодательством правовой процедуры.*

Исходя из приведенного определения, административно-правовой акт характеризуется следующими основными чертами (признаками).

1. По содержанию административно-правовой акт всегда есть *властное волевое решение компетентного административного органа, влекущее юридически значимые последствия для его адресатов.* Это означает, что в качестве акта не может рассматриваться какой-либо

официальный документ, исходящий от административного органа и не содержащий в себе властного волевого решения в отношении неопределенного или индивидуально определенного круга субъектов. Например, не являются административно-правовыми актами различные процессуальные и правоустанавливающие документы, в частности, протоколы, акты проверок, рапорты, свидетельства, справки, которые лишь фиксируют определенные юридические факты, несут в себе определенную информацию, но не содержат властных публично-правовых решений в отношении каких-либо субъектов.

В арбитражно-судебной практике не признаются в качестве ненормативных административно-правовых актов такие официальные документы административных органов, как акты камеральных проверок, акты освидетельствования, акты (заклучения) экспертиз, а также письма информационного содержания.

2. Административно-правовой акт — это властное волевое решение, которое может быть принято *только административным органом и в пределах его компетенции*. Иными словами, такие акты могут приниматься (издаваться) только административными, а не какими-либо иными государственными органами или органами местного самоуправления и только по вопросам, отнесенным к ведению этих административных органов. В этой связи не являются административно-правовыми актами правовые акты, принимаемые (издаваемые) органами законодательной власти, судами (судьями), представительными органами местного самоуправления.

3. Административно-правовой акт есть *односторонне властное волевое решение административного органа*, т.е. принимаемое им по собственной воле, без какого-либо согласования с теми субъектами, в отношении которых это решение принимается. Однако это не означает, что такие акты могут приниматься (издаваться) административными органами только по собственной инициативе. Инициатива принятия (издания) того или иного административно-правового акта может принадлежать также индивидуальному субъекту или организации, заинтересованным в принятии (издании) этого акта. Например, по инициативе и на основании обращений заинтересованных лиц соответствующими административными органами принимаются решения о назначении пенсии, о выдаче лицензий, о регистрации каких-либо фактов, о предоставлении земельных участков и т.п.

В то же время административно-правовые акты могут издаваться (приниматься) административными органами и по собственной инициативе. Однако в любом случае решение по возникшему ад-

министративному делу принимается административным органом в одностороннем порядке на основании установленных им фактических обстоятельств этого дела и в соответствии с действующим законодательством.

**4.** Административно-правовой акт — это решение *устанавливающее, изменяющее или отменяющее нормы права* административного или других отраслей права либо *содержащее конкретные властные предписания однократного действия*. Иными словами, административно-правовые акты могут быть как нормативными, т.е. устанавливающими общие правила поведения и действующими в отношении неопределенного круга субъектов, так и ненормативными, т.е. не содержащими таких общих правил, в том числе индивидуальными, действие которых ограничивается кругом индивидуально определенных субъектов.

Предписания как нормативного, так и ненормативного характера, содержащиеся в административно-правовых актах, обязательны для исполнения всеми субъектами, на которых распространяется действие этих актов.

**5.** Административно-правовой акт — это *всегда подзаконное публично-властное решение*, т.е. принимаемое административным органом на основе соответствующего федерального закона или закона субъекта РФ. Нормативный административно-правовой акт должен приниматься (издаваться) на основе соответствующего закона или подзаконного нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой, и не противоречить ему. Ненормативный, в том числе индивидуальный административно-правовой, акт может приниматься (издаваться) как непосредственно на основе соответствующего закона, так и на основе принятого (изданного) в соответствии с этим законом подзаконного нормативного акта.

**6.** Административно-правовой акт есть *публично-властное решение административного органа, выраженное в определенной официально-документальной форме*. Иными словами, властные решения, составляющие содержание административно-правовых актов, должны содержаться на определенных материальных носителях информации, предусмотренных действующим законодательством в качестве официальных форм выражения и закрепления этих решений, доведения их до сведения заинтересованных субъектов. Административно-правовые акты, в частности, выражаются в форме официальных документов: решений, постановлений, распоряжений, приказов, предписаний и других или в форме официальных распорядительных записей в регистрационно-учетных документах (реестрах, книгах и т.п.) либо на документах, подлежащих согласованию (заявлениях, проектной документации и т.п.).



Административно-правовые акты необходимо ограничивать от административно-правовых действий. В науке административного права, как правило, такое ограничение не проводится. Многие ученые-административисты под правовыми актами управления понимают не только официальные документы, исходящие от административных органов и содержащие властные решения, но и совершаемые этими органами иные юридически значимые действия.

По нашему мнению, административно-правовое действие представляет собой властный волевой акт поведения административного органа, который от административно-правового акта *отличается по следующим признакам.*

1. Совершение административно-правовых действий может как повлечь, так и не повлечь наступление определенных правовых последствий для субъектов, в отношении которых эти действия совершаются. Совершение некоторых административно-правовых действий, например, проверки сотрудниками милиции документов у граждан, остановки сотрудниками милиции транспортных средств для проверки документов, досмотра этих транспортных средств, а также вещей граждан в аэропортах, само по себе не влечет для этих граждан никаких правовых последствий, однако создает определенные предпосылки для наступления таких последствий. Административно-правовые акты в отличие от административно-правовых действий всегда влекут определенные юридически значимые последствия для субъектов, на которых распространяется их действие.

2. Административно-правовое действие в отличие от административно-правового акта не является властным волевым решением административного органа и само по себе не влечет возникновения у субъекта, в отношении которого оно совершается, каких-либо материальных, т.е. предусмотренных нормами материального права, прав, обязанностей и юридической ответственности. У субъектов, в отношении которых совершаются административно-правовые действия, могут возникать лишь определенные процессуальные права и обязанности. Например, совершение такого действия, как составление протокола об административном правонарушении, влечет возникновение у лица, в отношении которого он составлен, процессуальных прав, предусмотренных соответствующими нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях.

3. При совершении административно-правовых действий далеко не всегда требуется их официально-документальное оформление, в то время как административно-правовые акты всегда должны быть выражены в строго определенной официально-документальной форме, в частности, в виде официального документа или официальной записи в каком-либо документе.

В теории административного права административно-правовые акты (правовые акты управления) в зависимости от их содержания и юридических свойств подразделяются на две большие группы: нормативные и индивидуальные, которые, в свою очередь, классифицируются на виды по различным основаниям. В то же время в последнее время в действующем федеральном законодательстве появился новый термин — «ненормативный правовой акт». По моему мнению, понятия «ненормативный административно-правовой акт» и «индивидуальный административно-правовой акт» не тождественны. С учетом данного замечания все административно-правовые акты в зависимости от их юридического содержания представляется возможным подразделить на следующие виды.

**1. Нормативные административно-правовые акты.** Это правовые акты, издаваемые (принимаемые) административными органами, содержащие нормы административного, а также других отраслей права и действующие в отношении неопределенного конкретно круга субъектов, например Правила дорожного движения, утвержденные Постановлением Правительства РФ.

**2. Ненормативные административно-правовые акты.** Это правовые акты, издаваемые (принимаемые) административными органами, не содержащие норм административного, а также других отраслей права и действующие в отношении определенного или неопределенного конкретно круга субъектов. В свою очередь, ненормативные административно-правовые акты в зависимости от круга субъектов, в отношении которых они действуют, подразделяются на два вида:

- *неиндивидуальные* ненормативные административно-правовые акты, которые содержат властные решения, действующие в отношении неопределенного конкретно круга индивидуальных субъектов и (или) организаций, например, постановление государственного санитарного врача о введении карантина на определенной территории, приказ коменданта о введении комендантского часа на территории действия режима чрезвычайного положения;
- *индивидуальные* ненормативные административно-правовые акты, которые содержат властные решения, действующие в отношении только конкретно определенных индивидуальных субъектов и (или) организаций, например, приказ о приеме на государственную службу гражданина, постановление о назначении гражданину или юридическому лицу административного наказания.

Рассмотрим далее подробно понятие, виды и юридический механизм действия нормативных и индивидуальных ненормативных административно-правовых актов.

#### 12.4. Нормативные административно-правовые акты: понятие, виды и юридический механизм действия

В действующем федеральном законодательстве отсутствует определение нормативного правового акта. В то же время такое определение было сформулировано Верховным судом РФ в п. 12 Постановления Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2. Верховный суд разъяснил, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Отвечая на вопрос о том, являются ли нормативными правовыми актами различные федеральные целевые программы, концепции, программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, утверждаемые соответствующими органами исполнительной власти, Верховный суд РФ в Обзоре законодательства и судебной практики за I квартал 2006 г. от 7 июня 2006 г. разъяснил, что такие документы могут быть признаны нормативными правовыми актами, если они отвечают следующим требованиям:

- содержат конкретные нормы, которые являются обязательными для исполнения;
- утверждены актами компетентных органов, имеющих право на издание нормативных правовых актов;
- приняты в пределах компетенции, предоставленной соответствующим органам;
- затрагивают права и законные интересы неопределенного круга лиц.

На основе определенных Верховным судом РФ общих подходов к пониманию нормативного правового акта может быть сформулировано понятие нормативного административно-правового акта.

*Нормативный административно-правовой акт* представляет собой *выраженное в определенной официально-документальной форме властное решение административного органа, принятое им по вопросам, отнесенным к его компетенции, и содержащее нормы административного или других отраслей права.*

Рассмотрим основные признаки нормативного административно-правового акта.

1. Нормативный административно-правовой акт *содержит нормы права*, т.е. общеобязательные правила поведения, действие которых распространяется на неопределенный круг лиц и которые рассчитаны на неоднократное применение. Причем в нормативном административно-правовом акте могут содержаться не только нормы административного права, но и нормы других отраслей права, в частности, финансового, гражданского, жилищного, экологического и т.д. Например, Правила дорожного движения, утвержденные Правительством РФ, содержат нормы административного права, а утвержденные этим же органом исполнительной власти Правила оказания услуг почтовой связи — нормы гражданского права.

2. Нормативные административно-правовые акты могут издаваться (приниматься) только теми административными органами, которым *право издания (принятия) таких актов предоставлено федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ*. В частности, на федеральном уровне право издания нормативных правовых актов предоставлено таким административным органам, как Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства, Центральная избирательная комиссия РФ, Центральный банк РФ.

Такие федеральные органы исполнительной власти, как находящиеся в ведении соответствующих федеральных министерств федеральные службы и федеральные агентства, не вправе издавать нормативные правовые акты, кроме случаев, когда такое право предоставляется и особо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Не предоставлено право издания нормативных правовых актов структурным подразделениям и территориальным органам федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Кроме того, следует отметить, что нормативные правовые акты, издаваемые (принимаемые) не административными органами, а иными органами публичной власти, в частности, органами законодательной власти (законы и постановления) и представительными органами местного самоуправления (решения), не могут быть отнесены к категории нормативных административно-правовых актов.

3. Нормативные административно-правовые акты могут издаваться (приниматься) соответствующими административными органами *только по вопросам, отнесенным к их ведению и требующим нормативного регулирования*. В частности, в положениях о федеральных министерствах определяется исчерпывающий перечень вопросов, по которым соответствующие министерства вправе издавать нормативные правовые акты.

4. Нормативные административно-правовые акты могут издаваться (приниматься) административными органами *только в той официально-документальной форме, которая определена законодательством для соответствующего вида административных органов*. В частности, Президент РФ не вправе издавать нормативные правовые акты в форме постановлений, Правительство РФ — в форме указов. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты только в форме постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

В силу п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009<sup>1</sup>, издание федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. В этой связи определением Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 537-О не была признана нормативным правовым актом Номенклатура основной подкарантинной продукции (подкарантинных материалов, подкарантинных грузов) (товаров), ввоз которой на территорию Российской Федерации и вывоз с территории Российской Федерации допускается по разрешению органов Государственной службы ветеринарного и фитосанитарного надзора Российской Федерации, являющемуся приложением к письму соответствующего федерального органа исполнительной власти.

5. Нормативные административно-правовые акты должны издаваться (приниматься) *с соблюдением установленной законодательством процедуры их подготовки, издания (принятия), опубликования и введения в действие*. В случае несоблюдения указанной процедуры данные акты считаются не вступившими в силу и не порождают никаких юридических последствий. Так, в судебной практике Верховного Суда РФ не признаются в качестве нормативных правовых актов акты федеральных органов исполнительной власти, хотя и содержащие нормы права, но не зарегистрированные в Министер-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

стве юстиции РФ и (или) не опубликованные официально в установленном порядке.

В судебной практике возник вопрос о возможности отнесения к нормативным правовым актам различного рода приложений к нормативным правовым актам, издаваемым органами исполнительной власти. Отвечая на этот вопрос, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в своих определениях от 13 февраля 2007 г. № КАС06-566 и от 11 октября 2007 г. № 9504/07 разъяснили, что такие приложения являются неотъемлемыми составными частями соответствующих нормативных правовых актов и не могут рассматриваться и оцениваться в отрыве от них.

Нормативные административно-правовые акты представляется возможным подразделить на виды по следующим основаниям.

***В зависимости от сферы распространения действия нормативных административно-правовых актов выделяют:***

1) *ведомственные нормативные правовые акты*, действие которых распространяется только на органы, учреждения и организации, входящие в систему административных органов, принимающих (издающих) эти акты, и которые регулируют внутреннюю административную деятельность соответствующих органов (например, приказы МВД России, регламентирующие вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, порядок взаимодействия различных подразделений этих органов при расследовании и раскрытии преступлений);

2) *надведомственные нормативные акты*, действие которых выходит за пределы органов, учреждений и организаций, входящих в систему административных органов, принимающих (издающих) эти акты, и распространяется на физических и юридических лиц, не находящихся в этой системе (например, нормативные правовые акты МВД России, устанавливающие правила регистрации автотранспортных средств, сдачи квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами, оборота оружия).

***По субъектам, принимающим (издающим) нормативные административно-правовые акты, могут быть выделены:***

1) нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) *одним* административным органом по вопросам, отнесенным к его собственному ведению (например, нормативные акты МВД России, Министерства финансов РФ и т.п.);

2) нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) *одновременно двумя или более* административными органами по межотраслевым вопросам, требующим совместного правового ре-

гулирования (например, совместные инструкции МВД России и Министерства здравоохранения и социального развития РФ).

***В зависимости от нормативного содержания нормативные административно-правовые акты подразделяются на три вида:***

1) нормативные правовые акты, содержащие *только нормы административного права* (например, Правила дорожного движения, утвержденные Постановлением Правительства РФ и содержащие нормы только административного права);

2) нормативные правовые акты, содержащие *нормы иной отрасли права* — гражданского, финансового, земельного, трудового и т.п. (например, утвержденные Постановлением Правительства РФ Правила оказания гостиничных услуг, содержащие нормы гражданского права);

3) нормативные правовые акты, содержащие *нормы различных отраслей права* (например, инструкции Министерства финансов РФ, регламентирующие порядок деятельности налоговых органов и содержащие нормы финансового и административного права).

***В зависимости от территории, на которую распространяется действие нормативных административно-правовых актов, их можно подразделить на следующие виды:***

1) нормативные административно-правовые акты, действие которых распространяется на всю территорию Российской Федерации (например, Правила дорожного движения, Правила оборота оружия и т.п.);

2) нормативные административно-правовые акты, действие которых *распространяется только на территорию определенного субъекта РФ* (например, нормативные акты президентов, губернаторов и правительств субъектов РФ);

3) нормативные административно-правовые акты, действие которых *ограничивается территорией определенного муниципального образования* (например, нормативные акты глав местных администраций, действующие в пределах соответствующих муниципальных образований).

***В зависимости от официально-документальной формы выражения нормативные административно-правовые акты могут быть следующих видов:***

1) *указы нормативного содержания* (издаются только Президентом РФ, главами исполнительной власти субъектов РФ);

2) *постановления* (принимаются Правительством РФ и правительствами субъектов РФ);

3) *приказы* (издаются руководителями федеральных министерств и, как правило, утверждают другие нормативные правовые акты);

4) *правила* (утверждаются постановлениями Правительства РФ и приказами федеральных министерств);

5) *положения* (утверждаются постановлениями Правительства РФ, приказами федеральных министерств и иных административных органов);

6) *уставы* (утверждаются приказами федеральных министерств);

7) *наставления* (утверждаются приказами федеральных министерств);

8) *инструкции* (утверждаются приказами федеральных министерств и иных административных органов);

9) *административные и иные регламенты* (утверждаются приказами федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти).

Остановимся далее на вопросах введения в действие и прекращения действия нормативных административно-правовых актов.

В настоящее время в России отсутствует федеральный закон, регламентирующий общие правила подготовки, издания (принятия), введения в действие, опубликования и прекращения действия подзаконных нормативных правовых актов. Указанные вопросы регулируются подзаконными нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и органов исполнительной власти субъектов РФ. Основания и порядок прекращения действия нормативных правовых актов административных органов вообще не урегулированы.

В соответствии с Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763<sup>1</sup> установлен **порядок введения в действие и опубликования указанных административно-правовых актов.**

**1. Нормативные правовые акты Президента РФ** (нормативные указы) подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и в «Собрании законодательства РФ» в течение десяти дней после дня их подписания, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликова-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.



ния, если иной порядок вступления их в силу не установлен в самих этих актах.

Нормативные правовые акты Президента РФ, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания Президентом РФ.

**2. Нормативные правовые акты Правительства РФ** (постановления Правительства РФ) также подлежат обязательному официальному опубликованию в названных выше периодических изданиях, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также иных организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней со дня их первого официального опубликования, если иной порядок не предусмотрен в самих этих актах.

Иные нормативные правовые акты, в том числе содержащие сведения, составляющие государственную тайну или конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания Председателем Правительства РФ.

**3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.** Названным Указом Президента РФ, а также Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, установлен особый порядок введения в действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, который заключается в следующем.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. Государственной регистрации подлежат в том числе и нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Как разъяснило Министерство юстиции РФ, государственной регистрации подлежат следующие виды нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти:

- содержащие правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, гарантии их осуществления и механизм их реализации;
- устанавливающие правовой статус организаций—типовые, примерные положения(уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с российским законодательством РФ отдельные наиболее важные государственные функции;
- имеющие межведомственный характер, т.е. содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт.

Государственная регистрация названных актов в Министерстве юстиции РФ включает в себя: юридическую экспертизу соответствия этих актов законодательству РФ, принятие решения о необходимости государственной регистрации конкретных актов, присвоение актам регистрационных номеров, занесение записей о регистрации в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Зарегистрированные в Министерстве юстиции РФ нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение десяти дней после дня их регистрации подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», а также в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Указанные нормативные правовые акты вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если в самих этих актах не установлен другой порядок вступления их в силу. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, прошедшие госу-

дарственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, вступают в силу со дня их государственной регистрации и присвоения номера, если в самих этих актах не установлен более поздний срок вступления их в силу;

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. Кроме того, на указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров в судах и в других органах.

Анализ действующего федерального законодательства показывает, что основаниями для прекращения действия нормативных административно-правовых актов, утраты ими юридической силы полностью или в части являются:

1) отмена акта административным органом, который его издал или принял (например, Президент РФ и Правительство РФ могут сами отменить изданные ими нормативные правовые акты);

2) отмена акта вышестоящим административным органом в случае противоречия его нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (в частности, Президент РФ вправе отменять постановления Правительства РФ, а последнее — нормативные акты подведомственных ему федеральных министерств);

3) признание акта Конституционным Судом РФ, конституционным или уставным судом субъекта РФ полностью или в части не соответствующим Конституции РФ, конституции или уставу субъекта РФ;

4) признание акта судом общей юрисдикции или арбитражным судом не соответствующим полностью или в части нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой, и недействующим.

В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, до разрешения в установленном порядке вопроса об отмене или признании неконституционным, недействующим оспариваемого нормативного административно-правового акта, допускается временное приостановление его действия. Например, Президент РФ вправе до разрешения вопроса по существу приостанавливать дей-

ствии нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

## 12.5. Индивидуальные административно-правовые акты: понятие, признаки и виды

*Под индивидуальным административно-правовым актом* следует понимать односторонне-властное волевое решение компетентного административного органа, выраженное в установленной законодательством официально-документальной форме, принимаемое на основе соответствующих норм административного права в отношении индивидуально определенного физического или юридического лица, группы таких лиц с целью установления, изменения, прекращения или подтверждения их прав (правового статуса) и (или) обязанностей, применения к ним мер публичного поощрения, административного или дисциплинарного принуждения, обеспечения правовой защиты их прав и законных интересов, а также в целях обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, безопасности отдельных лиц.

Индивидуальные административно-правовые акты характеризуются следующими особенностями.

1. Индивидуальный административно-правовой акт в отличие от нормативного административно-правового акта *не содержит норм ни административного, ни других отраслей права*. Посредством издания (принятия) такого акта обеспечивается реализация норм как административного, так и других отраслей права, например, гражданского, земельного, жилищного, в индивидуально определенных правовых ситуациях и в отношении индивидуально определенных физических и (или) юридических лиц.

В этой связи представляется неправильной существующая в литературе по административному праву точка зрения о том, что индивидуальные административно-правовые акты являются актами применения только норм административного права. Как показывает анализ административной правоприменительной практики, индивидуальные административно-правовые акты издаются органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления в целях применения норм не только административного, но и других отраслей права. Например, решение руководителя налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности обеспечива-

ет реализацию соответствующих норм финансового (налогового) права; распоряжение главы местной администрации о предоставлении в аренду гражданину земельного участка — соответствующих норм земельного права; решение компетентного органа исполнительной власти о передаче имущества в оперативное управление конкретного государственного учреждения — соответствующих норм гражданского права.

Таким образом, посредством издания (принятия) в рамках административных правоотношений индивидуальных административно-правовых актов компетентные административные органы обеспечивают применение норм других отраслей права в соответствующих регулируемых этими нормами правоотношениях.

2. Действие индивидуального административно-правового акта *распространяется на одно или на несколько индивидуально определенных физических и (или) юридических лиц*. При этом их необходимо отграничивать не только от нормативных, но и от ненормативных актов, не имеющих индивидуально-определенной направленности, т.е. от актов, не содержащих норм права, но действующих в отношении неопределенного конкретно круга физических и (или) юридических лиц.

К числу таких ненормативных правовых актов можно отнести, например, постановление государственного санитарного врача о введении карантина на определенной территории, распоряжение правительства субъекта Российской Федерации о закрытии автомобильных дорог на территории этого субъекта для проезда большегрузного транспорта в период весенней распутицы и т.п.

Приведем также пример из судебной практики. Определением Верховного Суда РФ от 1 декабря 2004 г. № 9-ГО4-26 было признано ненормативным правовым актом Положение «Об организации конкурса среди коммерческих банков на право долгосрочного кредитования организаций потребительской кооперации на льготных условиях», утвержденное постановлением Правительства Нижегородской области. При этом Верховный Суд исходил из того, что данное Положение не содержит норм права, распространяется только на коммерческие банки и имеет однократное действие.

Таким образом, понятия «ненормативный административно-правовой акт» и «индивидуальный административно-правовой акт» не являются тождественными: первое шире по объему и включает в себя второе понятие, однако не исчерпывается им.

Логически соотношение названных понятий выглядит следующим образом: каждый индивидуальный административно-пра-

вой акт является ненормативным, однако не каждый ненормативный административно-правовой акт является индивидуальным. Это связано с тем, что действие ненормативного административно-правового акта может распространяться как на индивидуально определенный круг физических лиц и (или) организаций, так и на неопределенный конкретно круг субъектов административных правоотношений. Действие же индивидуального административно-правового акта всегда распространяется только на индивидуально определенных, т.е. конкретно поименованных и идентифицированных по другим признакам субъектов административных правоотношений.

В этой связи индивидуальным административно-правовым актом может быть признан не всякий ненормативный административно-правовой акт, а только тот, действие которого распространяется на индивидуально определенного, т.е. конкретно поименованного и идентифицированного субъекта (физического лица или организацию) административного правоотношения либо на определенный круг (группу) таких конкретно поименованных и идентифицированных субъектов данного отношения.

3. Индивидуальный административно-правовой акт по своей сущности представляет собой *односторонне-властное волевое решение административного органа по конкретному вопросу, возникшему в сфере публичного управления, обязательное для исполнения теми индивидуально определенными субъектами административного правоотношения, в отношении которых оно принято*. По данному признаку индивидуальный административно-правовой акт следует отличать от административного договора, который представляет собой двух- или многостороннее соглашение субъектов административного правоотношения и в котором выражается воля всех этих субъектов, а не одного из них.

Приведем характерный пример из судебной практики. Постановлением федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 апреля 2007 г. по делу № А31-6863/2006-20 не было признано ненормативным (т.е. индивидуальным) правовым актом соглашение по вопросу о передаче акционерному обществу «Костромаэнерго» электрических сетей, находящихся в собственности муниципальных образований, заключенное между межрегиональной распределительной сетевой компанией и администрацией Костромской области. При этом арбитражный суд исходил из того, что указанное соглашение заключено между юридическими лицами, а не издано каким-либо государственным органом, носит деклара-

тивный, а не властно-распорядительный характер и не возлагает никаких обязанностей на лиц, не принимавших участие в его подписании.

Итак, по своему содержанию индивидуальный административно-правовой акт представляет собой односторонне-властное волевое решение административного органа, т.е. решение, принимаемое им самостоятельно, без получения согласия от субъекта, в отношении которого это решение принимается. Необходимо отметить, что индивидуальные административно-правовые акты могут издаваться (приниматься) как по инициативе компетентных административных органов, так и по инициативе иных субъектов административных правоотношений (физических лиц и организаций), заинтересованных в издании (принятии) таких актов. Например, по инициативе заинтересованных физических лиц и организаций издаются такие индивидуальные административно-правовые акты, как распоряжение о предоставлении земельного участка, приказ о зачислении в высшее учебное заведение, приказ о приеме на государственную службу.

Однако факт издания (принятия) индивидуальных административно-правовых актов по инициативе невластвующих субъектов административных правоотношений не свидетельствует о том, что такие акты не являются односторонне-властными волеизъявлениями соответствующих административных органов. Независимо от того, по чьей именно инициативе был издан (принят) индивидуальный административно-правовой акт, он представляет собой властное решение, принимаемое компетентным административным органом самостоятельно по своему усмотрению на основе анализа и оценки всех фактических обстоятельств дела и на основе соответствующих норм административного и других отраслей права.

Поскольку содержанием любого индивидуального административно-правового акта является односторонне-властное волевое решение административного органа по конкретному вопросу, возникшему в сфере публичного управления, такой акт по содержанию необходимо отграничивать от иного официального документа, не содержащего указанного решения. В этой связи следует поддержать сложившийся в науке административного права и в судебной практике подход, в соответствии с которым не могут квалифицироваться в качестве индивидуальных административно-правовых актов исходящие от административных органов процессуальные, правоустанавливающие, организационно-технические, информационные и иные официальные документы, не содержащие в себе никаких односторонне-властных решений по конкретным вопросам, возникшим в сфере публичного управления.

К числу подобных официальных документов, не являющихся индивидуальными административно-правовыми актами, как показывает правоприменительная практика, в том числе судебная, следует относить:

- справки, подтверждающие определенные юридические факты или содержащие определенную официальную информацию;
- свидетельства, подтверждающие определенные юридические факты, например, свидетельства о рождении гражданина, о регистрации брака, о регистрации транспортного средства, о регистрации права на недвижимое имущество и т.п.;
- протоколы, подтверждающие определенные юридические факты, например, протоколы экзаменов, заседаний различных административных органов, протоколы о совершении административно-процессуальных действий (осмотра, досмотра, изъятия вещей и т.п.), протоколы об административных правонарушениях и т.п.;
- акты проверок, освидетельствования, например, акты проверок, проведенных налоговыми органами, органами государственного пожарного надзора, акты освидетельствования физических лиц на состояние опьянения и т.п.;
- заключения экспертиз, например, заключения медико-социальной экспертизы, заключения экспертов по делам об административных правонарушениях и т.п.;
- письма информационного характера, не содержащие никаких властных предписаний их адресатам;
- заявления, запросы и иные письменные обращения административных органов, направляемые ими в другие государственные органы, органы местного самоуправления, в суды, в иные коммерческие и некоммерческие организации, а также гражданам.

4. Наиболее общей целью издания (принятия) индивидуальных административно-правовых актов является *правовое обеспечение решения конкретных вопросов (индивидуальных юридических дел), возникающих в сфере публичного управления в рамках соответствующих административных правоотношений*. В рамках этой общей цели посредством издания (принятия) индивидуальных административно-правовых актов обеспечивается достижение следующих частных целей публичного управления:

- обеспечение реализации индивидуально определенными субъектами предоставляемых им соответствующими нормативными правовыми актами субъективных юридических прав;



- обеспечение исполнения индивидуально определенными субъектами возлагаемых на них соответствующими нормативными правовыми актами субъективных юридических обязанностей;
- обеспечение безопасности государства, общественной безопасности, безопасности индивидуально определенных физических лиц и организаций;
- привлечение индивидуально определенных субъектов к дисциплинарной, административной и иным видам публично-правовой ответственности.

5. Индивидуальный административно-правовой акт — это односторонне-властное волевое решение административного органа, *обязательно влекущее четко определенные юридические последствия*, а именно — возникновение, изменение или прекращение административных или иных конкретных правоотношений и, соответственно, возникновение, изменение или прекращение субъективных юридических прав, обязанностей, правового статуса индивидуально определенных субъектов данных правоотношений (группы таких субъектов). Особенностью индивидуальных административно-правовых актов является то, что они могут повлечь возникновение, изменение или прекращение не только административных правоотношений, в рамках которых они издаются (принимаются), но и иных отраслевых правоотношений, например, финансовых, гражданских, семейных, земельных и т.п.

Прямые юридические последствия издания (принятия) индивидуального административно-правового акта для индивидуально определенного субъекта могут, в частности, выражаться в следующем:

1) в возникновении у субъекта субъективного юридического права в рамках соответствующих правоотношений, например, права на пенсию, права на получение в аренду земельного участка, права льготы по налогу;

2) в возникновении у субъекта субъективной юридической обязанности, например, обязанности уплатить административный штраф, обязанности явиться в военный комиссариат для отправки на срочную военную службу;

3) в возникновении у субъекта субъективного правового статуса, например, статуса государственного служащего, статуса гражданина Российской Федерации;

4) во временном ограничении предоставленного ранее субъекту субъективного юридического права, например, права на осуществление лицензируемого вида деятельности, на эксплуатацию механизмов и агрегатов, на осуществление денежных расчетов по банковскому счету;

5) в лишении субъекта предоставленного ему ранее субъективного юридического права или субъективного юридического статуса, например, права на осуществление лицензируемого вида деятельности, права на ношение и хранение огнестрельного оружия;

6) в аннулировании возложенной на субъекта субъективной юридической обязанности, например, обязанности несения срочной военной службы, обязанности по уплате налога.

В судебной практике арбитражных судов сформировалась позиция, согласно которой не признаются ненормативными и, соответственно, индивидуальными правовыми актами исходящие от административных органов официальные документы, возлагающие на индивидуально определенных физических и юридических лиц субъективные юридические обязанности, за неисполнение которых не установлена юридическая ответственность. К числу таких документов арбитражные суды, в частности, относят представления и предостережения прокуроров и иные подобные документы других административных органов.

Нам представляется, что отсутствие установленной законодательством юридической ответственности за неисполнение лицом обязанности, содержащейся в официальном, направленном в его адрес документе административного органа, не может свидетельствовать о том, что такой документ не является индивидуальным административно-правовым актом. Отсутствие юридической ответственности за неисполнение содержащегося в официальном документе требования вовсе не означает, что лицо, которому этот документ направлен, не обязано исполнять это требование. В противном случае вообще теряется юридический смысл направления индивидуально определенным физическим и юридическим лицам таких официальных документов. В этой связи к числу индивидуальных административно-правовых актов, с нашей точки зрения, следует относить предостережения и представления прокуроров, письменные требования органов финансового контроля о прекращении нарушений финансового законодательства и т.п.

**6.** Индивидуальный административно-правовой акт — это властное решение административного органа, *выраженное в определенной официально-документальной форме*, а именно — в виде официального документа (приказа, распоряжения, требования, предписания и т.п.), имеющего определенные установленные соответствующим нормативным правовым актом реквизиты, либо в виде официальной распорядительной записи в регистрационно-учетном документе или в документе, подлежащем согласованию. Вряд ли можно согласиться с высказанной в науке административного права точкой зрения, со-

гласно которой под административно-правовыми актами понимаются любые властные действия административных органов, в том числе не выраженные в виде официальных документов. Такая позиция основывается на существующем в общей теории права подходе, в соответствии с которым все правоприменительные акты по форме выражения подразделяются на акты-документы и акты-действия. Исходя из этого, делается вывод о том, что индивидуальные административно-правовые акты — это не только соответствующие документы, исходящие от административных органов, но и совершаемые этими органами иные юридически значимые действия.

В то же время в действующем законодательстве Российской Федерации термином «правовой акт» обозначаются только соответствующие официальные документы. Это видно, в частности, из анализа положений ст. 46 Конституции РФ, ст. 12 и 13 Гражданского кодекса РФ, ст. 198—201 Арбитражного процессуального кодекса РФ. В соответствии с указанными нормами законодатель отделяет ненормативные, т.е. правоприменительные, правовые акты государственных органов и органов местного самоуправления, выраженные в виде официальных документов, от совершаемых ими действий, не оформленных документально. С учетом данного обстоятельства представляется, что при решении вопроса о форме выражения индивидуальных административно-правовых актов необходимо учитывать официальную позицию законодателя и в качестве таких актов рассматривать только исходящие от административных органов официальные документы, содержащие властные решения этих органов и соответствующие определенным признакам и требованиям.

В связи с изложенным нельзя относить к числу индивидуальных административно-правовых актов так называемые конклюдентные действия, в частности, жесты регулировщика дорожного движения, жесты сотрудника милиции об остановке транспортного средства. Кроме того, с учетом официального подхода законодателя к пониманию правоприменительного акта не могут быть признаны индивидуальными административно-правовыми актами дорожные знаки и специальные сигналы, в частности, сигналы светофора, регулирующего дорожное движение.

Также в силу обозначенного подхода к числу индивидуальных административно-правовых актов нельзя отнести властные решения административных органов по конкретным вопросам, возникающим в сфере публичного управления, выраженные в устной форме. Они принимаются исключительно внутри административных органов или их системы и находящихся в их ведении организаций соот-

ветствующими руководителями или иными должностными лицами и действуют в отношении подчиненных названным лицам сотрудников этих органов и организаций. К числу подобных решений относятся устные приказы, распоряжения, указания по вопросам оперативного управления личным составом административных органов и находящихся в их ведении организаций. Такие решения административных органов, выраженные в устной форме, могут быть названы актами оперативного управления.

Таковы, с нашей точки зрения, основные признаки индивидуальных административно-правовых актов. В целях более глубокого исследования юридической сущности и официально-документальных форм выражения индивидуальных административно-правовых актов осуществим далее их развернутую классификацию по различным критериям.

По нашему мнению, все индивидуальные административно-правовые акты можно подразделить на виды по следующим основным критериям.

#### ***В зависимости от пространственных пределов действия***

**1. Акты, действующие в пределах отдельно взятых административных органов и распространяющиеся только на сотрудников этих органов.** Это могут быть, например, приказы о переводе, увольнении государственных служащих, о привлечении их к дисциплинарной ответственности и т.п.

**2. Акты, действие которых выходит за пределы соответствующих административных органов и распространяется на физических лиц и организации, не находящиеся в каком-либо организационном (служебном) подчинении этим органам.** К ним можно отнести решения о назначении гражданину пенсии или о предоставлении земельного участка под строительство, постановление о назначении физическому или юридическому лицу административного наказания и т.п.

#### ***В зависимости от содержания и целей издания (принятия)***

**1. Административно-регулятивные акты,** которые принимают (издают) административные органы в целях осуществления административно-правового регулирования общественных отношений посредством установления, изменения, прекращения или подтверждения прав и обязанностей индивидуально определенных физических лиц или организаций, применения к этим лицам мер публично-правового поощрения (стимулирования).

В зависимости от применяемого способа административно-властного воздействия на физических или юридических лиц их можно подразделить на следующие виды:

- административно-правоустанавливающие акты, предоставляющие физическому лицу или организации новое субъективное

право или устанавливающие его новый правовой статус (например, приказ о назначении гражданина на должность государственной службы, решение о предоставлении гражданину социальной льготы, указ Президента РФ о приеме иностранного гражданина в гражданство РФ и т.п.);

- административно обязывающие акты, возлагающие на физическое лицо или организацию новую публичную обязанность (например, решение призывной комиссии о призыве гражданина на военную службу, письменные поручения и требования административных органов, направляемые физическим и юридическим лицам по вопросам предоставления информации, документов и т.п.);
- административно удостоверяющие акты, подтверждающие официально, от имени соответствующего государственного органа, те или иные факты, имеющие юридическое значение для физического лица или организации (например, записи в соответствующих реестрах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, актов гражданского состояния, решения о государственной аккредитации или аттестации организаций и физических лиц и т.п.);
- административно поощрительные акты, устанавливающие те или иные меры публичного поощрения физических лиц или организаций (например, приказы о поощрении государственных служащих, указы Президента РФ о награждении граждан государственными наградами и т.п.).

2. *Административно-охранительные*, которые принимают (издают) административные органы в целях осуществления административно-правовой охраны общественных отношений, выявления, предотвращения и пресечения угроз безопасности личности, общества и государства, обеспечения привлечения физических и юридических лиц к административной и иным видам публично-правовой ответственности.

В зависимости от применяемого в административно-охранительных актах способа административно-властного воздействия на физических и юридических лиц представляется возможным подразделить их на следующие виды:

- административно-взыскательные (акты-требования), в которых содержатся властные требования об исполнении физическим лицом или организацией возложенной на него публично-правовой обязанности, которая не исполняется им добровольно (например, письменные требования налоговых и таможенных органов, органов государственных внебюджетных

фондов об уплате обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, постановления судебных приставов-исполнителей об исполнении должниками обязанностей по перечислению денежных средств и т.п.);

- административно предписывающие (акты-предписания), в которых содержатся властные требования о прекращении нарушений физическим лицом или организацией каких-либо правил, норм и требований, предусмотренных действующим законодательством, и об устранении последствий таких нарушений (например, предписания органов государственного пожарного, санитарно-эпидемиологического надзора, органов ГИБДД, представления об устранении последствий выявленных правонарушений и т.п.);
- административно-ограничительные акты (акты-ограничения), в которых устанавливаются запреты или ограничения на совершение физическими лицами или организациями определенных действий или осуществление определенной деятельности (например, постановления надзорных органов о приостановлении операций по счетам в банках, о приостановлении действия лицензий, постановления судебных приставов-исполнителей о наложении ареста на имущество и запрещении его отчуждения и т.п.);
- административно-предупредительные акты (акты-предупреждения), в которых содержится обращенное к физическому лицу или организации официальное предупреждение о недопустимости нарушения действующего законодательства, совершения правонарушений (например, предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона, предупреждение органа внутренних дел о недопустимости нарушения частным детективным или охранным предприятием законодательства о частной детективной и охранный деятельности);
- административно-наказательные акты (акты-санкции), в которых определяются меры административной или иной публично-правовой ответственности физических лиц или организаций за совершенные ими в сфере публичных правоотношений правонарушения (например, постановления о назначении административных наказаний, решения налоговых органов и органов Федерального казначейства о начислении пени и наложении штрафов на организации, постановления судебных приставов-исполнителей о взыскании исполнительского сбора и о наложении штрафов и т.п.).

***В зависимости от вида официального документа, являющегося внешней формой выражения индивидуального административно-правового акта:***

1) указы, в частности, указы Президента РФ, президентов республик, губернаторов и глав администраций иных субъектов РФ, например, указы Президента РФ о приеме лица в гражданство Российской Федерации, о награждении лица государственной наградой Российской Федерации и т.п.;

2) приказы, например, приказ о приеме гражданина на государственную службу;

3) постановления, например, постановление о назначении лицу административного наказания;

4) решения, например, решение административного органа по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное нижестоящим административным органом;

5) распоряжения, например, распоряжение главы местной администрации о предоставлении лицу земельного участка в аренду;

6) представления, например, представление прокурора об устранении нарушений законодательства в деятельности органа исполнительной власти;

7) предписания, например, предписание органа государственного пожарного надзора об устранении нарушений требований пожарной безопасности;

8) требования, например, требование налогового органа об уплате недоимки по налогу, направленное в адрес налогоплательщика;

9) иные официальные документы административных органов, содержащие властные решения (письма, уведомления и т.п.), например, письмо органа ГИБДД об отказе в государственной регистрации транспортного средства.

## 12.6. Введение в действие, приостановление и прекращение действия индивидуальных административно-правовых актов

Системный анализ норм федеральных нормативных правовых актов, регулирующих порядок введения в действие отдельных видов индивидуальных административно-правовых актов, позволяет сделать вывод о том, что такие акты *могут вступать в юридическую силу с одного из следующих моментов:*

- с даты издания (принятия) акта, т.е. с даты подписания его уполномоченным должностным лицом;
- с даты, указанной в самом акте;
- по истечении определенного периода, указанного в самом акте;
- с момента наступления определенного юридического факта;
- с момента получения заинтересованным лицом, в отношении которого издан (принят) акт, копии этого акта;
- с даты утверждения акта вышестоящим должностным лицом;
- с даты государственной регистрации акта в специальном реестре;
- с момента истечения срока, установленного на обжалование акта;
- с даты официального опубликования акта;
- по истечении определенного периода после официального опубликования акта.

**Приостановление действия индивидуального административно-правового акта** представляет собой прекращение его действия в течение определенного четко обозначенного периода и, соответственно, прекращение исполнения адресатами данного акта в течение этого периода содержащегося в нем решения, реализации, предусмотренных им субъективных юридических прав, обязанностей, запретов или мер публично-правовой ответственности.

В п. 4 Информационного письма от 13 августа 2004 г. № 83 Высший Арбитражный Суд РФ разъяснил, что под приостановлением действия ненормативного правового акта понимается не признание акта недействующим, а запрет исполнения тех мероприятий, которые предусматриваются данным актом.

*Юридическими основаниями* для приостановления действия индивидуального административно-правового акта могут быть следующие обстоятельства:

1) установление признаков несоответствия акта в целом или его отдельных частей положениям законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения;

2) наличие предписания (представления) компетентного административного органа, содержащего требование отмены или изменения акта в связи с несоответствием законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов его положениям;

3) наличие протеста прокурора, содержащего требование отмены или изменения акта в связи с несоответствием его положениям законов и (или) подзаконных нормативных правовых актов;

4) подача физическим лицом или организацией, в отношении которых был издан (принят) акт, жалобы (заявления) об оспаривании данного акта.



При наличии любого из перечисленных выше оснований компетентный административный орган или суд вправе приостановить действие индивидуального административно-правового акта полностью или в соответствующей части, но в то же время не обязан осуществлять такое приостановление.

Указанное право административного органа или суда не является абсолютным и безусловным и на практике, как правило, реализуется только при наличии, помимо названных выше оснований, еще и некоторых *обязательных условий*. К таким обязательным условиям, при наличии которых возможно юридическое приостановление действия индивидуального административно-правового акта, в частности, относятся:

1) возникновение реальной угрозы нарушения (ограничения) субъективного юридического права физического лица или организации, в отношении которых издан (принят) акт, а также субъективных юридических прав иных лиц, причинения им реального имущественного, личного или иного вреда в случае продолжения действия данного акта;

2) возникновение реальной угрозы безопасности государства, общественной безопасности или безопасности отдельных физических лиц в случае продолжения действия акта;

3) невозможность последующего восстановления нарушенного субъективного права физического лица или организации, в отношении которых издан (принят) акт, нарушенных субъективных юридических прав иных лиц в случае продолжения действия акта.

Таким образом, приостановление действия индивидуального административно-правового акта является крайней мерой, без применения которой невозможно немедленно прекратить начавшееся нарушение субъективных юридических прав физических лиц и (или) организаций, предотвратить наступление вредных последствий действия этого акта для государства, общества, отдельных физических лиц и организаций. Приостановление действия индивидуального административно-правового акта является мерой оперативного реагирования и оперативной защиты нарушаемых прав и законных интересов физических лиц и организаций, обеспечения законных интересов и безопасности общества и государства.

В то же время, как разъяснил в п. 3 названного выше Информационного письма Высший Арбитражный Суд РФ, недопустимо

приостановление действия оспариваемого в суде ненормативного правового акта, если есть основания полагать, что приостановление его действия может нарушить баланс интересов заявителя и интересов третьих лиц, публичных интересов, а также может повлечь утрату возможности исполнения этого акта при отказе в удовлетворении требования заявителя по существу спора.

**Прекращение действия индивидуального административно-правового акта или его части** означает утрату им полностью или в определенной части юридической силы, т.е. прекращение действия содержащегося в нем индивидуально-властного решения в полном объеме или в определенной части. Действие акта и, соответственно, содержащегося в нем решения прекращается на будущее время. Однако при прекращении действия акта возможно юридическое аннулирование результатов его действия в течение всего времени — с момента вступления в юридическую силу и до момента утраты им этой силы.

Существует два вида прекращения действия индивидуальных административно-правовых актов: фактическое и юридическое.

**Фактическое прекращение** действия индивидуального административно-правового акта — это прекращение действия данного акта в целом или отдельной его части, вызванное наступлением определенного юридического факта, наличие которого исключает возможность дальнейшего применения данного акта в целом или его соответствующей части, без издания (принятия) иного специального правового акта о прекращении его действия.

**Юридическое прекращение** действия индивидуального административно-правового акта — это прекращение действия данного акта в целом или отдельной его части, вызванное изданием (принятием) компетентным административным органом или судом специального правового акта, содержащего решение о прекращении его действия посредством отмены, отзыва или признания недействительным в полном объеме или в соответствующей части.

**Моментом прекращения действия** индивидуального административно-правового акта полностью или в соответствующей части может быть:

- 1) дата наступления юридического факта, наличие которого исключает возможность дальнейшего применения акта;
- 2) дата издания (принятия) компетентным административным органом или судом специального правового акта, прекращающего действие акта;

3) дата вступления в юридическую силу специального правового акта компетентного административного органа или суда о прекращении действия акта;

4) иная дата, установленная специальным правовым актом компетентного административного органа, прекращающим действие акта.

*Основаниями фактического прекращения действия индивидуального административно-правового акта полностью или в определенной части являются:*

1) фактическое истечение установленного соответствующим нормативным правовым актом срока действия актов данного вида;

2) фактическое истечение установленного соответствующим нормативным правовым актом срока действия меры публично-правовой ответственности, примененной актом к физическому или юридическому лицу;

3) фактическое истечение срока исполнения обязанности, предусмотренной актом и возложенной на адресата данного акта;

4) смерть физического лица, в отношении которого был издан (принят) акт;

5) ликвидация организации, в отношении которой был издан (принят) акт;

6) издание (принятие) компетентным административным органом или судом правового акта, фактически аннулирующего действие акта.

*Способами юридического прекращения действия индивидуальных административно-правовых актов могут быть признаны:*

- отмена акта полностью или в соответствующей части административным органом, издавшим (принявшим) акт;
- отмена акта полностью или в соответствующей части вышестоящим по отношению к органу, издавшему (принявшему) акт, административным органом;
- отзыв акта, выраженного в форме требования, поручения, письма, административным органом, направившим данный акт адресату;
- аннулирование акта, выраженного в форме записи, содержащей властное решение, совершенной на каком-либо официальном документе или в каком-либо реестре;
- признание акта недействительным полностью или в соответствующей части судом общей юрисдикции или арбитражным судом.

К числу наиболее общих *оснований отмены, отзыва или аннулирования* любого индивидуального административно-правового акта полностью или в определенной части следует относить:

1) несоответствие наименования и (или) формы акта требованиям, установленным соответствующим нормативным правовым актом;

2) издание (принятие) акта некомпетентным административным органом или должностным лицом такого органа, т.е. органом или должностным лицом, не имеющим права издавать (принимать) акты такого вида или с таким содержанием;

3) несоответствие содержащегося в акте решения в целом или его определенной части (пункта, абзаца) положениям (нормам) закона или подзаконного нормативного правового акта либо обязательного для исполнения индивидуального административно-правового акта или судебного акта, на основании или с учетом которого данный акт должен был издаваться (приниматься);

4) необоснованность содержащегося в акте решения, т.е. отсутствие в акте фактического и (или) юридического обоснования принятого административным органом или должностным лицом такого органа решения;

5) существенное нарушение административным органом или должностным лицом такого органа установленной соответствующим нормативным правовым актом юридической процедуры разрешения дела, по результатам которого издан (принят) акт, либо установленного соответствующим нормативным правовым актом порядка издания (принятия) акта.

При этом к числу существенных нарушений юридической процедуры разрешения дела или порядка издания (принятия) акта, как представляется, следует относить лишь такие нарушения административно-процессуальных норм, которые повлекли принятие решения, не соответствующего по содержанию подлежащим применению положениям нормативных правовых актов и не могут быть устранены без отмены данного акта. Имеются в виду случаи, когда в связи с допущенными при издании (принятии) соответствующего акта нарушениями административно-процессуальных норм не были полностью исследованы все фактические обстоятельства дела, положенные в основу данного акта, что привело к принятию незаконного решения по этому делу, поэтому появилась необходимость его повторного рассмотрения по существу.

При наличии перечисленных выше оснований индивидуальный административно-правовой акт может быть отменен компетентным административным органом, а в случаях, предусмотренных законом, и судом.

Перечисленные выше основания отмены индивидуальных административно-правовых актов являются также и основаниями для признания таких актов недействительными полностью или в соответствующей части в судебном порядке при условии, что при этом данные акты или их части:

- нарушают права, свободы или законные интересы индивидуально определенных физических лиц или организаций;
- возлагают на индивидуально определенных физических лиц или на индивидуально определенные организации юридические обязанности при отсутствии нормативно установленных оснований;
- создают какие-либо препятствия для реализации прав, свобод или законных интересов индивидуально определенных физических лиц или организаций.

Только при одновременном наличии одного или нескольких оснований отмены актов и одного или нескольких условий признания актов недействительными индивидуальный административно-правовой акт может быть признан судом недействительным. Об этом свидетельствует и обширная арбитражно-судебная практика.

Правовые последствия юридического прекращения действия индивидуальных административно-правовых актов, т.е. их отмены, отзыва, аннулирования и признания недействительными сводятся к следующему.

В случае отмены индивидуального административно-правового акта полностью или в определенной части в административном или судебном порядке либо в случае его отзыва или аннулирования действие данного акта полностью или в указанной части прекращается с момента (с даты) издания (принятия) или с момента (с даты) вступления в юридическую силу правового акта, отменяющего, отзывающего или аннулирующего этот акт полностью или в соответствующей части.

Если суд признал индивидуальный административно-правовой акт недействительным полностью или в определенной части, действие данного акта полностью или в указанной части прекращается с

момента (с даты) вынесения или с момента (с даты) вступления в юридическую силу соответствующего судебного акта. При этом необходимо иметь в виду, что акт, признанный судом недействительным полностью или в соответствующей части, является недействительным с момента его издания (принятия). Следовательно, если к моменту признания акта недействительным он вступил в юридическую силу и его действие повлекло для физического лица или организации, в отношении которых он был издан (принят), определенные негативные последствия (утрату имущества, уплату денежных средств, ограничение или лишение субъективного юридического права), суд при принятии решения о признании данного акта недействительным полностью или в соответствующей части обязан устранить указанные последствия или возложить на административный орган, издавший (принявший) этот акт, обязанность по их устранению.

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите характерные признаки форм административно-публичной деятельности.
2. По каким критериям и на какие виды можно подразделить формы административно-публичной деятельности?
3. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки административно-правовых действий.
4. На какие виды можно подразделить административно-правовые действия? Раскройте содержание выделенных видов.
5. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки административно-правового акта.
6. На какие виды можно подразделить административно-правовые акты? Раскройте содержание выделенных видов.
7. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки индивидуальных административно-правовых актов.
8. На какие виды можно подразделить индивидуальные административно-правовые акты? Раскройте содержание выделенных видов.
9. Назовите основания и раскройте особенности процедуры введения в действие, приостановления и прекращения действия индивидуальных административно-правовых актов.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 12**  
**«Формы административно-публичной деятельности»**

<i>Основные характеристики</i>	<i>Правовые формы административно-публичной деятельности</i>					<i>Неправовые формы административно-публичной деятельности</i>	
	<i>Правотворческая</i>	<i>Праворегулятивная</i>	<i>Правоохранительная</i>	<i>Внешние</i>	<i>Внутренние</i>	<i>Организационно-распорядительные действия</i>	<i>Материально-технические действия</i>
Определение							
Основные особенности							
Целевая направленность							

<i>Основные характеристики</i>	<i>Отдельные правовые формы административно-публичной деятельности</i>		
	<i>Административно-правовые действия</i>	<i>Нормативные административно-правовые акты</i>	<i>Индивидуальные административно-правовые акты</i>
Определение			
Основные особенности			
Критерии классификации на виды			
Виды			

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;

- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.



## Раздел V

# Административная ответственность

ГЛАВА 13. Административное правонарушение.

ГЛАВА 14. Административная ответственность.

## Административное правонарушение

### 13.1. Понятие, признаки и состав административного правонарушения

Административное правонарушение является фактическим основанием административной ответственности. Легальное определение понятия «административное правонарушение» дано в ст. 2.1 КоАП РФ. Под **административным правонарушением** понимается *противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность*.

Существо административного правонарушения раскрывается в совокупности его юридических признаков. В узком смысле выделяются три признака административного правонарушения — противоправность, виновность и наказуемость, но при широком подходе можно указать дополнительно еще на два признака: деяние и общественную вредность.

Практическая значимость признаков правонарушения выражается в том, что установление их наличия в конкретном деянии позволяет рассматривать его в качестве административного правонарушения, т.е. фактического основания административной ответственности. Иными словами, чтобы деяние как правовое явление можно было признать административным правонарушением, оно должно обладать указанными чертами.

**1. Деяние.** Законодатель счел нецелесообразным применять обобщенный термин «деяние», который уже используется в других нормативных правовых актах (например, в ст. 106 Налогового кодекса РФ). Представляется, что не является принципиальным закрепление в легальном определении правонарушения термина «деяние» или термина «действие или бездействие», поскольку по своему содержанию эти понятия абсолютно тождественны.

*Действие* — это активное невыполнение правового предписания в виде обязанности или законного требования, нарушение установленного запрета, правила, нормы, стандарта.

*Бездействие* — это пассивное поведение, выражающееся в несовершении лицом тех действий, которые оно должно было и могло совершить в силу лежащих на нем обязанностей.

Часть административных правонарушений может быть совершена только в результате действия (например, мелкое хищение — ст. 7.27 КоАП РФ), часть — путем бездействия (например, неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету — ст. 21.5 КоАП РФ). Есть и «смешанные» правонарушения, объективную сторону которых составляет совокупность действия и бездействия (например, недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств — ст. 16.2 КоАП РФ).

Административным правонарушением выступают только внешне выраженные акты субъекта. Именно поэтому не могут признаваться правонарушением мысли, чувства и желания субъекта, если они не выражены в определенном поступке. И активное, и пассивное поведение для признания его административным правонарушением, кроме своего внешнего проявления, должно быть осознанным. Отсутствие одной из характеристик — внешнего проявления поведения и его осознания субъектом — исключает рассмотрение деяния в качестве противоправного (например, действие непреодолимой силы или действия невменяемого лица или лица, не достигшего возраста административной ответственности).

**2. Противоправность.** Административным правонарушением всегда выступает деяние противоправное, т.е. запрещенное Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Как правило, административное правонарушение посягает на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Так, нарушая нормы права, регламентирующие порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, правонарушители тем самым посягают на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 20.2 КоАП РФ). Особенность административной ответственности в том, что противоправность административных правонарушений проявляется в совершении лицом деяния, нарушающего не только нормы административного, но и ряда других отраслей права, например, конституционного, гражданского, финансового, налогового, таможенного, земельного, экологического, трудового.

Противоправность является юридическим выражением материальной характеристики общественного свойства административного правонарушения. Признак противоправности деяния не обусловлен обязательным наступлением вредных последствий — административным правонарушением может признаваться только сам факт нарушения (невыполнения) требований, предписанных нормой права и охраняемых мерами административной ответственности (например, ст. 19.3 КоАП РФ). Вместе с тем не может считаться административным правонарушением деяние, не предусмотренное законодательством об административных правонарушениях, даже если оно и причинило вред общественным интересам.

**3. Виновность.** Противоправное деяние для признания его административным правонарушением должно быть совершено виновно, т.е. с определенным психическим отношением физического лица в форме умысла или неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ) как к самому совершаемому деянию, так и к его последствиям. Совершение деяния, формально подпадающего под признаки административного правонарушения, при отсутствии такого психического отношения лица к действию (бездействию) и противоправным последствиям не может рассматриваться в качестве административного правонарушения. Не может быть квалифицировано в качестве административного правонарушения и невиновное совершение противоправного действия (бездействия) юридическим лицом.

**4. Наказуемость.** Любая ответственность бессмысленна без реакции со стороны государства на противоправное поведение. Административное наказание представляет собой публично-правовую, государственную оценку деяния в качестве административного правонарушения, а лица, его совершившего, как обязанного претерпеть возлагаемые на него ограничения. Наказуемость служит средством, обеспечивающим реализацию административно-правового запрета.

Законодательство об административных правонарушениях связывает определение конкретной меры наказания за правонарушение с административными наказаниями, предусмотренными статьями главы 3 КоАП РФ. За совершение административного правонарушения к виновным лицам специально уполномоченными органами и должностными лицами применяются административные наказания.

**5. Общественная вредность.** Наиболее дискуссионным из признаков административного правонарушения является его общественная вредность или общественная опасность. Единого мнения и однозначного подхода к этому вопросу до настоящего времени не

сложилось. Безусловно, что каждое административное правонарушение причиняет вред конкретному объекту или создает угрозу причинения такого вреда. Подавляющее большинство юристов именно в этом видят общественную вредность или опасность правонарушения.

В теории административного права весьма распространена точка зрения о том, что административные правонарушения, как и преступления, тоже являются общественно опасными деяниями, хотя степень этой опасности ниже, чем у преступлений.

Общественная опасность деяния проявляется в посягательстве, в причинении или создании реальной угрозы причинения существенного ущерба общественным отношениям, охраняемым нормами права. Представляется, что большинство административных правонарушений нельзя признать общественно опасными, даже с учетом их «массовости» (например, безбилетный проезд — ст. 11.18; нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов — ст. 12.6 КоАП РФ). В то же время нельзя категорически отвергать возможность отнесения административных правонарушений к общественно опасным деяниям, так как эта опасность присуща ряду административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ (например, правонарушения, посягающие на безопасность дорожного движения, пожарную, экологическую безопасность).

Не следует использовать категорию «общественная вредность» в качестве универсального отличия административных правонарушений от преступлений, хотя к этому подталкивает беглый анализ уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях. Статья 2.1 КоАП РФ в отличие от ст. 14 УК РФ не дает четкого ответа на вопрос: чем следует считать административные правонарушения — общественно вредными или общественно опасными деяниями? Вместе с тем ст. 2.2 КоАП РФ при определении форм вины прямо упоминает о вредных последствиях административного правонарушения. В качестве критериев разграничения административных правонарушений и преступлений могут выступать такие факторы, как тяжесть последствий (например, при совершении нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств — ст. 264 УК РФ и нарушения правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшего причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, — ст. 12.24 КоАП РФ), размер материального ущерба (например, административно наказуемым по ст. 7.27 КоАП РФ признается мелкое хищение, совершенное на сумму до одного ми-

нимального размера оплаты труда, а уголовно наказуемым по ст. 158 УК РФ —свыше такого размера), а также иные обстоятельства. При любых условиях правоприменитель должен всесторонне и полно выяснять все обстоятельства, характеризующие состав правонарушения, для правильной квалификации деяния в соответствии с нормами либо Кодекса РФ об административных правонарушениях, либо Уголовного кодекса РФ.

С учетом сказанного можно утверждать, что общественная опасность административного правонарушения не является его обязательным качеством. Административные правонарушения могут быть общественно опасными, а могут и не быть таковыми. Особенность административных правонарушений заключается в их вредности для общества, и это выражается в их противоправности.

Административные правонарушения могут наносить вред тем интересам и объектам, которые закреплены в ст. 1.2 КоАП РФ, т.е. личности, правам и свободам человека и гражданина, здоровью граждан, санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, общественной нравственности, окружающей среде, установленному порядку осуществления государственной власти, общественному порядку и общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и юридических лиц, общества и государства.

Признаки административного правонарушения образуют его юридический состав — единственное основание административной ответственности и применения административного наказания.

Под **составом административного правонарушения** традиционно понимается *установленная правом совокупность признаков, при наличии которых антиобщественное деяние считается административным правонарушением.*

Правонарушение есть явление реальной действительности. Состав правонарушения — логическая конструкция, правовое понятие о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений, т.е. определенных антиобщественных действий. Законодатель не создает признаков правонарушений, а лишь отбирает существенные, отличительные черты и конструирует составы. Но состав административного правонарушения — понятие правовое. Логическая конструкция закрепляется в праве и становится обязательной. Перечень закрепленных в ней признаков — необходимое и достаточное основание для квалификации деяния как административного правонарушения. Реальное деяние только тогда считается правонарушением, когда оно содержит все признаки состава, отсутствие

хотя бы одного из них означает отсутствие состава в целом. Вместе с тем для квалификации деяния вполне достаточно, если в нем обнаружены все признаки, входящие в состав, иные признаки деяния на квалификацию влияния не оказывают. Правоприменительные органы не вправе ни увеличить, ни уменьшить число признаков состава.

Состав административного правонарушения образуют следующие обязательные элементы:

1) *объект правонарушения* (общественные отношения, урегулированные нормами права, охраняемые и защищаемые мерами административной ответственности);

2) *объективная сторона* (конкретные действия или бездействие, выразившиеся в нарушении установленных нормами права правил, обладающие антиобщественной направленностью, противоправностью, а также их последствия и причинная связь между совершенным деянием и наступившим результатом);

3) *субъект правонарушения* (физические и юридические лица, способные нести ответственность за совершенные деяния, т.е. обладающие административной деликтоспособностью);

4) *субъективная сторона* (психическое отношение субъекта, являющегося физическим лицом, или субъективное отношение субъекта, являющегося юридическим лицом, к противоправному деянию и его последствиям, то есть вина субъекта).

Только наличие в совокупности всех указанных элементов, закрепленных правовыми нормами, может повлечь административную ответственность.

Состав правонарушения представляет собой органичную систему, все его признаки важны, значимы и тесно связаны между собой. Так, для конкретного административного правонарушения (например, мелкого хищения — ст. 7.27 КоАП РФ) такие его признаки, как собственность, отчуждение имущества, психическое отношение лица к деянию в форме умысла, достижение 16-летнего возраста, сами по себе ничего противоправного не содержат. Однако когда они существуют в совокупности и объединяются законодателем в диспозиции правовой нормы в качестве перечня признаков правонарушения — это уже правовая модель административного правонарушения, его юридический состав.

Если в деянии отсутствует хотя бы один из признаков, содержащихся в составе, то в нем нет и самого состава, следовательно, оно не может быть квалифицировано по конкретной статье закона, на основе нормы права, закрепляющей данный состав.

Всякое целесообразное деяние выступает как органичное единство внешней деятельности человека и его сознания, объективных и субъективных моментов. В нем различают объект деятельности, ее внешние проявления, субъект действий и его психическое отношение к деянию. По этой причине в составе административного правонарушения также присутствуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Каждый элемент состава, в свою очередь, представляет собой систему признаков, характеризующих и детализирующих его (например, для субъективной стороны — это психическое отношение лица к совершаемому деянию и его последствиям в форме вины, а также мотив и цель).

Составы административных правонарушений могут быть классифицированы по любому из признаков, входящих в них, а также в зависимости от особенностей юридических средств, использованных при их конструировании (составы описательные и бланкетные, однозначные и альтернативные, казуистические и обобщенные).

В отличие от уголовного права, в котором существуют основные, квалифицированные и привилегированные (со смягчающими обстоятельствами) составы преступлений, составы административных правонарушений подразделяются только на *основные* (например, ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ) и *квалифицированные* (с отягчающими признаками — ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ) составы.

По особенностям конструкции различаются:

- *материальные* составы административных правонарушений, в которых содержится признак наступления вредных материальных последствий противоправного деяния (например, ст. 12.24 КоАП РФ) или описывается действие, обязательно влекущее вредные последствия, хотя последние законом четко не обозначаются (например, ст. 8.6 КоАП РФ);
- *формальные* составы административных правонарушений, в которых нет признака наступления вредных материальных последствий (например, ст. 19.3, 20.4 КоАП РФ); для правонарушений с формальным составом наступление имущественного ущерба не является конструктивным признаком, но учитывается при назначении административного наказания.

В зависимости от степени обобщения признаков административных правонарушений их составы подразделяются следующим образом:

- *казуистичные* — как правило, охватывают сравнительно узкую группу деяний (например, ст. 9.7 КоАП РФ);
- *обобщенные* — охватывают широкую группу деяний (например, ст. 6.3, ст. 20.1 КоАП РФ).



Большое практическое значение имеет и такое деление составов административных правонарушений:

- *однозначные* составы, в которых четко указывается единственный признак (например, ст. 12.8 КоАП РФ);
- *альтернативные* составы, содержащие два или более вариантов признаков, вариантов действий, совершение которых признается административным правонарушением, т.е. административным правонарушением будет являться совершение одного, нескольких или даже всех из названных в норме действий (например, ст. 20.8 КоАП РФ).

По признаку субъективной стороны административные правонарушения могут быть поделены на *умышленные* и *неосторожные*, а по признаку мотива поведения — на *корыстные*, совершаемые с целью извлечения доходов, и *некорыстные*.

Правильное определение всех элементов состава административного правонарушения способствует реализации задач законодательства об административных правонарушениях по защите общественных отношений, а также способствует предупреждению административных правонарушений.

Кроме того, учение о составе административного правонарушения имеет большое значение: оно способствует выявлению наиболее существенных признаков административных правонарушений, разграничению их и установлению справедливых санкций; помогает правоприменителям правильно квалифицировать правонарушения и избирать соответствующие им меры воздействия; позволяет понять закон.

## 13.2. Объект и объективная сторона административного правонарушения

Поскольку правонарушение — это всегда социальное, общественно значимое явление, то даже в ситуации, когда, казалось бы, вред нанесен только потерпевшему, правонарушитель наносит определенный урон (ущерб) обществу. В этой связи объектом любого административного правонарушения всегда выступают общественные отношения. Административные правонарушения могут наносить вред тем интересам и объектам, которые закреплены в ст. 1.2 КоАП РФ, т.е. личности, правам и свободам человека и гражданина, здоровью граждан, санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, общественной нравственности, окружающей среде, установленному порядку осуществления государственной власти, общественному порядку и общественной безопасности, собственности,

законным экономическим интересам физических и юридических лиц, общества и государства.

В теории административного права *объекты посягательств административных правонарушений* традиционно подразделяются на четыре группы: общий, родовой, видовой и непосредственный. Такое деление имеет не только теоретическое, но и практическое значение, так как оно позволяет правоприменителю осуществлять процесс квалификации административных правонарушений, т.е. отнесение противоправного деяния к конкретной статье Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях либо статье закона субъекта РФ, устанавливающего административную ответственность.

*Общим* объектом административного правонарушения выступают общественные отношения, урегулированные нормами различных отраслей права (конституционного, трудового, гражданского, земельного, экологического, финансового), охраняемые и защищаемые мерами административной ответственности.

*Родовым* объектом является группа однородных общественных отношений, возникающих в отдельной сфере (например, родовым объектом правонарушений, предусмотренных гл. 15 КоАП РФ, являются общественные отношения, складывающиеся в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг; а гл. 20 — общественный порядок, общественная безопасность). В КоАП РФ используется смешанный способ группировки составов административных правонарушений в главы — по родовому объекту и сфере (отрасли), в которой совершено правонарушение.

*Видовой* объект — разновидность родового, специфическая группа общественных отношений, общая для правонарушений, входящих в одну главу (правила осуществления валютных операций, порядок работы с наличностью, правила воинского учета и т.д.). Выделение видového объекта является необходимым и оправданным, поскольку именно такая система объектов детально разграничивает общественные отношения между собой и, как следствие, позволяет правоприменителю более качественно осуществлять процесс квалификации административных правонарушений и эффективно назначать виновным лицам административные наказания.

Под *непосредственным* объектом рассматривается та часть однородных общественных отношений, которым административным правонарушением непосредственно причиняется ущерб (например, право владения, пользования и распоряжения конкретным имуществом при совершении мелкого хищения). В качестве непосредственного объекта могут выступать конкретные нормы, правила,

предписания, требования, запреты. Непосредственный объект позволяет разграничивать однородные административные правонарушения между собой.

В ряде случаев объект административного правонарушения тесным образом связан с предметом правонарушения, т.е. с предметами внешнего, материального мира, на которые воздействует правонарушение и которым причиняется ущерб (например, налоговая декларация или бухгалтерские учетные документы для административных правонарушений в области налогов и сборов). Однако предмет административного правонарушения нельзя отождествлять с объектом, хотя он и является элементом общественных отношений, его составной частью и, следовательно, охрана общественных отношений предполагает охрану элементов, их образующих.

Особую роль для правоприменителя играют родовой и непосредственный объекты, так как именно с их помощью разрешаются спорные ситуации, возникающие при конкуренции материально-правовых норм, устанавливающих административную ответственность (например, квалификация действия либо бездействия по ст. 6.4, 6.5, 6.6 или ст. 6.7 КоАП РФ зависит от непосредственного объекта посягательства).

**Объективная сторона административного правонарушения** выступает выражением внешней стороны конкретного противоправного деяния, посягающего на общественные отношения. Именно посредством объективной стороны правоприменитель осуществляет первоначальную правовую идентификацию административного правонарушения по отнесению его к конкретному виду.

Объективная сторона любого административного правонарушения характеризуется двумя группами признаков: обязательными и факультативными.

**1. В число обязательных признаков** входит само противоправное деяние, его общественно вредные последствия и логическая причинная связь между ними.

Деяния, составляющие объективную сторону административных правонарушений, могут выражаться как в действиях, нарушающих установленные законодательством запреты и предписания, так и в бездействии, влекущем неисполнение предусмотренных законодательством обязанностей.

Часть административных правонарушений совершается только путем бездействия (например, непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения — ст. 19.6 КоАП РФ).

Отдельные административные правонарушения совершаются в форме действия, причем нескольких видов. Например, объективную сторону ст. 15.7 КоАП РФ «Нарушение порядка открытия счета налогоплательщику» составляют действия двух видов:

- 1) открытие счета организации без предъявления свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;
- 2) открытие счета организации или индивидуальному предпринимателю при наличии решения о приостановлении операций по счетам этого лица.

Некоторые административные правонарушения одновременно содержат в диспозиции своих составов несколько самостоятельных правонарушений, объективная сторона которых выражается как в форме различных действий, так и в форме бездействия. Например, по ст. 15.6 КоАП РФ непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля, может осуществляться как путем непредставления или отказа представления сведений, так и путем представления таких сведений в искаженном виде.

По конструкции объективной стороны административные правонарушения подразделяются на формальные и материальные составы.

Для *формальных* составов свойственно то, что их выполнение не влечет каких бы то ни было материальных последствий. Следовательно, и общественно вредные последствия, и причинная связь не могут рассматриваться в качестве обязательных признаков применительно к данной группе составов. Законодатель для административных правонарушений с формальным составом прямо не указывает на наступление вредных последствия деяния (например, ст. 15.4 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке или иной кредитной организации).

Административные правонарушения, которые влекут негативные последствия материального характера, по конструкции состава являются *материальными*. Для них наступившие вредные материальные последствия являются обязательным признаком и условием привлечения правонарушителя к административной ответственности.

Для административных правонарушений с материальным составом между наступившими общественно вредными последствиями и деянием субъекта обязательным элементом является причинно-следственная связь. В отсутствии причинной связи ответственность исключена.

С объективной стороны административные правонарушения могут быть простыми и сложными.

**Простое деяние** представляет собой единое действие или кратковременное бездействие, единый кратковременный акт противоправного поведения (например, мелкое хищение — ст. 7.27 КоАП РФ).

**Сложное деяние** может состоять из нескольких самостоятельных действий либо растянуто во времени.

Различаются следующие разновидности сложных деяний, являющихся административно наказуемыми:

- с двумя разными действиями;
- состоящие из альтернативных действий;
- длящиеся;
- продолжаемые.

Административное правонарушение с *двумя разными действиями* характеризуется совершением правонарушителем двух и более действий, каждое из которых содержит признаки отдельного административного правонарушения, но в рамках одного противоправного деяния (например, мелкое хулиганство, сопряженное с неповиновением законному требованию представителя власти, — ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ).

Административным правонарушением, состоящим из *альтернативных* действий, является такое правонарушение, в котором предусматривается несколько вариантов действий, выполнение каждого из которых или нескольких вместе влечет наступление административной ответственности (например, нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему — ст. 20.8 КоАП РФ).

*Длящимися* признаются такие административные правонарушения, которые, начавшись с какого-либо противоправного действия или бездействия, осуществляются затем непрерывно путем неисполнения правовой обязанности (например, проживание гражданина без регистрации — ст. 19.15 КоАП РФ).

Длящееся административное правонарушение прекращается либо фактически или же юридически. При фактическом прекращении само виновное в его совершении лицо предпринимает действия по исполнению правовой обязанности (например, становится на регистрационный учет), либо оно прекращается в результате изменения обстановки. Юридическое прекращение административного право-

нарушения происходит в случае привлечения лица к административной ответственности.

*Продолжаемым* является административное правонарушение, складывающееся из последовательности тождественных, тесно связанных между собой правонарушений, совокупность которых образует единое правонарушение (например, мелкое хищение, совершаемое в несколько приемов, но охватываемое единым умыслом лица, так же, как грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности).

**2. Факультативные признаки** объективной стороны правонарушения — это дополнительные критерии, характеризующие условия и обстоятельства совершения правонарушения. В административном праве в качестве таковых выделяются: место, время, способ, орудия, средства, характер совершения правонарушения и т.п. Они присутствуют не во всех составах административных правонарушений. Однако если в конкретном составе какой-либо из них предусмотрен, он становится обязательным признаком объективной стороны правонарушения.

*Место* совершения имеет юридическое значение для отдельных видов административных правонарушений. Так, административная ответственность по ст. 20.13 КоАП РФ «Стрельба из оружия в не отведенных для этого местах» возможна в тех случаях, когда производство выстрела осуществляется в населенных пунктах и в других не отведенных для этого местах.

*Время* как признак объективной стороны административного правонарушения в большей степени имеет значение при совершении правонарушения в форме бездействия. В этом случае признаком бездействия выступает срок, заранее установленный период, по истечении которого бездействие приобретает статус правонарушения. Так, налогоплательщик совершает административное правонарушение в случае непредставления в установленный законодательством о налогах и сборах срок документов и иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ч. 1 ст. 15.6 КоАП РФ) или в случае пропуска без уважительной причины срока представления налоговой декларации (ст. 15.5 КоАП РФ).

Под *способом* понимается конкретная форма действия, его вариант, т.е. определенная последовательность действий и приемы, применяемые правонарушителем. Способ совершения административного правонарушения неразрывно связан с самим деянием, поскольку он указывает, каким путем совершается проти-

воправное действие (например, мелкое хищение может совершаться такими способами, как кража, мошенничество, присвоение или растрата).

*Средства* совершения правонарушения иногда относятся к признакам объективной стороны. В качестве них могут выступать предметы и вещества, свободный оборот которых запрещен либо ограничен (взрывчатые вещества, гражданское и служебное оружие, этиловый спирт и т.д.).

Среди факультативных признаков объективной стороны административного правонарушения важное значение имеют признаки, выступающие в качестве квалифицирующих: неоднократность, повторность, длительность противоправного посягательства и т.п.

*Неоднократность* предполагает совершение лицом в течение установленного законом периода (как правило, одного года) однородных правонарушений, ни за одно из которых оно не подвергалось административному наказанию.

От неоднократности отличается *повторность*, которая выражается в совершении одним и тем же лицом в течение установленного законом времени правонарушения, за которое оно уже подвергалось наказанию ранее. Неоднократность является признаком административного правонарушения, а повторность служит обстоятельством, отягчающим ответственность за него.

### 13.3. Субъект и субъективная сторона административного правонарушения

***Субъектом административного правонарушения*** признается тот, кто его совершил, т.е. выполнил описанный в законе состав административного правонарушения. Субъект административного правонарушения имеет особое значение как для теории, так и для правоприменительной практики (например, по субъектному составу осуществляется разграничение административной и налоговой ответственности).

Субъектами административного правонарушения являются физические лица и юридические лица.

**1. Физические лица** — субъекты административного правонарушения подразделяются на три группы: общие, специальные и особые.

*Общими* субъектами административного правонарушения рассматриваются вменяемые, дееспособные физические лица, достигшие возраста административной ответственности.

*Вменяемость* выражается в способности лица осознавать фактический и вредный характер своих действий (бездействия) и руководить ими. Отсутствие такого состояния может служить основанием для освобождения лица от ответственности в соответствии со ст. 2.8 КоАП РФ. Невменяемость как правовая категория включает в себя два момента: интеллектуальный (психологический) и медицинский (биологический). Если интеллектуальный момент характеризуется расстройством сознания: лицо не осознает фактического характера и вредности совершаемых действий (бездействия) и не может ими руководить, то биологический критерий указывает на различные формы болезненных расстройств психической деятельности — хроническое психическое расстройство, временное психическое расстройство, слабоумие или иное болезненное состояние психики.

К административной ответственности привлекаются только те лица, которые достигли на момент совершения административного правонарушения возраста 16 лет, т.е. деликтоспособные лица. Установление такого возрастного ценза не случайно, поскольку законодатель исходит из того, что к 16 годам индивид достигает такого уровня своего психического развития, когда он уже отчетливо и в полной мере осознает фактический характер и вредность деяний, которые отнесены к категории противоправных, и может нести за них ответственность.

В качестве *специального* субъекта выступает лицо, которое наряду с общими признаками (возраст, вменяемость и дееспособность) обладает дополнительными свойствами, выступающими обязательными конструктивными элементами отдельных административных правонарушений, в числе которых:

- 1) признаки, характеризующие трудовые, служебные обязанности некоторых категорий работников (должностное лицо, водитель, продавец);
- 2) признаки, характеризующие правовой статус граждан (владелец огнестрельного оружия, водитель транспортного средства);
- 3) признаки, характеризующие прошлое противоправное поведение (лицо ранее привлекалось в течение года к административной ответственности).

По общему правилу специальные признаки носят временный характер (хотя лицо может обладать таким свойством довольно длительное время), они более мобильны, лицо может иметь их сразу несколько, приобретать новые, утрачивать старые.



Ответственность специальных субъектов характеризуется применением более жестких санкций в сравнении с общими субъектами (максимальный размер административного наказания в виде административного штрафа для должностных лиц составляет 5000 руб., в то время как для граждан — 2500 руб.), а также применением ответственности за те административные правонарушения, где субъекту необходимо иметь особый правовой статус (применение административной ответственности за нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему возможно лишь к тем лицам, которые имеют статус владельца оружия).

В качестве признаков, определяющих *особые* субъекты административной ответственности, в административно-правовой теории выделяют те, которые характеризуют лицо, совершившее правонарушения, не входящие в составы правонарушений, но влияющие на индивидуализацию ответственности. К данной группе относятся несовершеннолетние (в возрасте от 16 до 18 лет), инвалиды I и II групп, беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет, военнослужащие и лица, на которые распространяется действие дисциплинарных уставов, иностранные граждане и лица без гражданства. Для данных субъектов законом установлены дополнительные основания административной ответственности или повышенный размер санкций (например, несовершеннолетним административное наказание в виде административного штрафа назначается при наличии у них самостоятельного источника доходов) либо ограничение применения мер административной ответственности (к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18, инвалидам I и II групп, военнослужащим и лицам, на которые распространяется действие дисциплинарных уставов, не применяется административное наказание в виде административного ареста).

В административном праве отдельно выделяется административная ответственность *должностных лиц*. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Должностным лицом в соответствии с примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ является 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 находя-

щихся в служебной зависимости от него, либо лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

К лицам, осуществляющим *функции представителя власти* постоянно, относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работники государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи федеральных судов и мировые судьи, сотрудники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов внутренних дел и федеральной службы безопасности и т.д.).

К лицам, осуществляющим функции представителя власти временно, относятся те, которые исполняют эти полномочия не на постоянной основе, а в течение определенного промежутка времени (например, во время нахождения основного работника в отпуске).

Лицами, осуществляющими функции представителя власти в соответствии со специальными полномочиями, являются те лица, которые, не занимая той или иной должности, выполняют эти обязанности в силу специального поручения (например, приказа). Занятие должности или поручение исполнять должностные обязанности должны быть официально оформлены соответствующим приказом или распоряжением. Если подобного оформления нет, но лицо фактически осуществляет такие полномочия, ответственность за административные правонарушения оно также будет нести как специальный субъект, т.е. должностное лицо.

К *организационно-распорядительным функциям* относятся те, которые связаны с руководством коллективом, расстановкой и подбором кадров, организацией труда или службы подчиненных, поддержанием дисциплины, применением мер поощрения и наложением дисциплинарных взысканий. Такие функции могут осуществлять руководители органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций всех организационно-правовых форм, их заместители, руководители структурных подразделений (начальники цехов, заведующие отделами, лабораториями, кафедрами), руководители участков работ (мастера, прорабы, бригадиры).

В качестве *административно-хозяйственных функций* выступают управление или распоряжение имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п. Такими полномочиями в том или ином объеме обладают начальники хозяйственных, снабженческих, финансовых отделов и служб и их заместители, заведующие складами, ведомственные ревизоры и контролеры и т.д.

Особые условия привлечения к административной ответственности распространяются и на отдельные категории должностных лиц.

Вопрос об административной ответственности судьи решается в соответствии с ч. 4 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. судебной коллегией в составе трех судей в 10-дневный срок после представления Генерального прокурора Российской Федерации.

Вопрос о привлечении к административной ответственности депутатов и применения к ним мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении решается в соответствии со ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. Привлечение членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы к административной ответственности возможно только при наличии согласия на это соответствующей палаты Федерального Собрания при условии лишения их неприкосновенности и только в судебном порядке. Лишение их неприкосновенности осуществляется по представлению Генерального прокурора РФ в недельный срок с момента начала осуществления производства по делу об административном правонарушении.

В соответствии с примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ при привлечении к административной ответственности приравниваются к должностным лицам руководители и другие работники негосударственных и немунципальных организаций, а также индивидуальные предприниматели, совершившие соответствующие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций. В правоприменительной практике к числу таких спе-

циальных субъектов относят руководителей хозяйственных обществ и товариществ (генеральных директоров, директоров и т.п.), индивидуальных предпринимателей, в том числе арбитражных управляющих, нарушающих установленные публичные правила осуществления предпринимательской деятельности (лицензирования, торговли, санитарные правила, требования пожарной безопасности и т.п.).

2. Второй группой субъектов административной ответственности выступают *юридические лица*.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности за совершенные ими административные правонарушения независимо от места их нахождения, организационно-правовой формы, подчиненности, а также других обстоятельств.

Под юридическим лицом в соответствии со ст. 48 ГК РФ понимается 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, имеет самостоятельный баланс и смету.

Только организация, обладающая указанными признаками и зарегистрированная в установленном порядке в качестве юридического лица, может быть субъектом административного правонарушения. В этой связи не являются субъектами административных правонарушений филиалы и представительства юридических лиц, совершившие соответствующие противоправные деяния. Административная ответственность за совершенные филиалами и представительствами противоправные действия (бездействие), образующие объективную сторону каких-либо административных правонарушений, возлагается на создавшие их юридические лица.

К юридическому лицу, виновному в совершении административного правонарушения, юрисдикционный орган вправе применять лишь пять из девяти предусмотренных ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ видов административного наказания: предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности

за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и наоборот. Таким образом, при наличии вины должностного лица в совершенном административном правонарушении оно может быть привлечено к административной ответственности наряду с юридическим лицом.

**Субъективная сторона административного правонарушения** характеризует внутреннее выражение административного правонарушения и психическое, субъективное отношение лица к совершаемому деянию и его последствиям. Она включает в себя три составных элемента: вину, мотив и цель.

Принцип ответственности только за виновные деяния был и остается важнейшим принципом юридической ответственности и распространяет свое действие на все отрасли права, в том числе на административное.

Вина изначально выступает обязательным элементом состава административного правонарушения, отсутствие которого является обстоятельством, исключающим производство по делу. Она выступает ядром субъективной стороны состава.

**1. Вина физического лица.** Содержание вины физического лица определяется сочетанием интеллектуального и волевого элементов деяния. Виновное совершение административного правонарушения означает, что физическое лицо способно понимать характер своих действий и отдавать в них отчет, а также осознавать последствия, к которым они могут привести, но по-разному к ним относиться. Две формы вины, закрепленные в ст. 2.2 КоАП РФ, — умысел и неосторожность — характеризуют различное сочетание интеллектуального и волевого моментов. Смысл точного установления вины заключается в том, что оно позволяет отграничить противоправные деяния от непротивоправных. В зависимости от формы вины дифференцируется административная ответственность за правонарушения, она учитывается также и при назначении административного наказания.

**Умышленная вина** в совершении административного правонарушения традиционно подразделяется на два вида:

- прямой;
- косвенный умысел.

Для нее характерны осознание физическим лицом противоправного характера своего действия (бездействия) и предвидение их вредных последствий (интеллектуальный элемент умысла). Однако по отношению к последствиям (волевой элемент умысла) —

желанию наступления таких последствий, сознательному их допущению или безразличному отношению — умысел разграничивается на прямой и косвенный. Предвидением правонарушителя должны охватываться не только вредные последствия, к которым приведет его действия (бездействие), но и причинная связь между такими действиями (бездействием) и наступившим противоправным результатом.

Основное различие между прямым и косвенным умыслом заключается в содержании волевого элемента. При совершении административного правонарушения с косвенным умыслом предполагается, что виновный предвидит возможность наступления вредных последствий, не желает, но сознательно допускает их либо относится к ним безразлично.

В некоторых статьях КоАП РФ прямо указывается на умышленную форму вины, например, при совершении таких административных правонарушений, как: уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5), фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12), умышленное повреждение или срыв печати (пломбы) (ст. 19.2). Однако в подавляющем большинстве случаев вывод о наличии умышленной формы вины правоприменитель может сделать лишь после анализа всех признаков, указанных в конкретной статье Особенной части КоАП РФ.

Различают также и две формы *неосторожной* вины:

- совершение правонарушения по самонадеянности;
- совершение правонарушения по небрежности.

Первое является менее серьезным.

При *легкомыслии (самонадеянности)* физическое лицо предвидит возможность наступления вредных последствий (интеллектуальный момент), но эта возможность лишена конкретности. По мнению правонарушителя, нежелательных последствий, вероятнее всего, ему удастся избежать. Расчет на предотвращение вредных последствий (волевой момент) предполагает, что лицо в своем поведении исходит из существования определенных реальных обстоятельств, которые, по его мысли, должны были предотвратить наступление результата (собственные силы, знания, умения и опыт самого правонарушителя и других лиц, обстановка, природные процессы). Однако такой расчет оказывается легкомысленным. Таким образом, лицо, виновное в самонадеянности, не дает себе отчета в реальном развитии причинной связи между совершаемыми им действиями и наступившими в их итоге вредными последствиями (например, при

совершении нарушения правил проезда перекрестков (ст. 12.13). От косвенного умысла легкомыслие отличается как характером предвидения наступления вредных последствий, так и отношением к возможности их наступления.

При *небрежности* правонарушитель не предвидит возможности наступления вредных последствий, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должен был и мог предвидеть те последствия, к которым привели его действия или бездействие (например, непредставление сведений (информации) по забывчивости — ст. 19.7 КоАП РФ). При доказывании вины физического лица, привлекаемого к административной ответственности за неосторожное совершение административного правонарушения в форме небрежности, перед правоприменителем стоит задача, исходя из субъективных возможностей лица, совершившего административное правонарушение, установить, были ли проявлены с его стороны требуемые внимательность и предусмотрительность и в чем это выразилось. Кроме того, установлению подлежит такое обстоятельство, как обязанность лица предвидеть возможность наступления общественно вредных последствий своего действия или бездействия. Если юрисдикционные органы приходят к выводу о том, что на лице не лежала обязанность предвидеть указанные последствия, оно не может быть привлечено к административной ответственности.

От неосторожной вины отличается *невиновное причинение вреда* — «казус», при котором лицо не должно и не могло было предвидеть вредные последствия своего деяния. Отсутствие обязанности и возможности предвидения лицом вредных последствий является обстоятельством, исключающим вину данного лица, поэтому независимо от наступивших последствий лицо не может быть привлечено к административной ответственности.

Отдельные особенности определения конкретной формы вины существуют для административных правонарушений с формальным составом по конструкции объективной стороны. В таких правонарушениях волевой момент связан не с желанием наступления конкретных общественно вредных последствий, а с самими действиями или бездействием, поскольку именно в них уже сосредоточен признак общественной вредности (например, сокрытие или искажение экологической информации — ст. 8.5 КоАП РФ).

**2. Вина юридического лица.** В отличие от вины индивидуальных субъектов категория вины юридического лица является одной из самых сложных и противоречивых в административном законодатель-

стве. Законодатель, вводя административную ответственность юридических лиц, с учетом опыта современного правоприменения установил возможность привлечения их к ответственности так же, как и физических лиц, только при наличии вины. Это является обязательным условием. Вина юридического лица не тождественна вине физического лица и поэтому при ее определении нельзя руководствоваться положениями ст. 2.2 КоАП РФ, поскольку они распространяются только на физических лиц. Традиционное психологическое понимание вины для организации неприемлемо.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ определена особая формула вины юридического лица, отличающаяся от формулы вины физического лица. Согласно этой формуле 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 субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, юридическое лицо может быть признано невиновным в совершении определенного административного правонарушения, если будет установлено, что им были приняты все зависящие от него меры по соблюдению соответствующих правил и норм, однако в силу не зависящих от него объективных обстоятельств принятие таких мер не позволило избежать нарушения данных правил и норм. К числу таких обстоятельств в судебной практике относят, например, противоправные (преступные) действия неизвестных лиц, отсутствие у юридических лиц, финансируемых из бюджета, в частности, у государственных и муниципальных учреждений, денежных средств, необходимых для соблюдения соответствующих требований норм и правил.

Приведем пример: Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в своем постановлении от 1 февраля 2008 г. по делу № А56-17433/2007 указал на отсутствие вины юридического лица в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1. ст. 16.9. КоАП РФ — недоставка товаров, перевозимых в соответствии с внутренним таможенным транзитом, в место доставки, в связи с тем, что перевозимый данным юридическим лицом товар был утрачен вследствие совершенного неизвестными лицами разбойного нападения на автомашину, перевозившую груз, с применением насилия в отношении водителя этой автомашины.



В то же время в судебной практике не признается обстоятельством, исключаящим вину юридического лица, совершение противоправного действия (бездействия), образующего объективную сторону соответствующего административного правонарушения, работником данного юридического лица, например, руководителем, продавцом магазина, мастером и т.п.

Мотив и цель, выступая дополнительными признаками субъективной стороны административного правонарушения, оказывают влияние на формирование умысла, определяют его направленность и приведение в исполнение.

**Мотивом** административного правонарушения выступает осознанное побуждение физического лица совершить запрещенное правовой нормой действие, а его составными частями, как правило, являются отрицательные потребности. Мотив всегда проходит через сознание и волю человека и обычно характерен для административных правонарушений, совершаемых с прямым умыслом.

**Целью** административного правонарушения выступает то, к чему стремится правонарушитель, чего он хочет достичь, мысленный образ результата, к которому стремится виновный, его представление о тех желаемых последствиях, которые должны наступить в результате совершения правонарушения. Как конструктивный признак состава цель характерна и для правонарушений, совершаемых с прямым умыслом.

## 13.4. Виды административных правонарушений

Классификация видов административных правонарушений осуществляется по различным критериям и признакам. Однако научную основу классификации имеет само кодифицированное законодательство об административных правонарушениях. В качестве критерия при этом выступает родовой и видовой объекты посягательства административного правонарушения или вид деятельности.

В соответствии с этим критерием административные правонарушения подразделяются на следующие виды.

**1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан** (гл. 5 КоАП РФ):

- на избирательные права граждан и избирательное законодательство (например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума; проведение предвыборной агитации в период ее запрещения и в местах, где она запрещена законом);

- на иные права граждан (например, на свободу совести и вероисповедания, свободу участия в забастовках, собраниях, митингах, шествиях и пикетировании, права на получение гражданином информации);
- на трудовые права граждан и в области охраны труда (например, нарушение законодательства о труде и об охране труда, уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения);
- на права несовершеннолетних (например, неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетнего).

2. *Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность* (гл. 6 КоАП РФ):

- на здоровье населения (например, сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения; незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов);
- на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения (например, нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения);
- на общественную нравственность (например, занятие проституцией, получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией).

3. *Административные правонарушения в области охраны собственности* (гл. 7 КоАП РФ), посягающие:

- на отдельные виды собственности — государственную, муниципальную и частную (например, уничтожение или повреждение чужого имущества, мелкое хищение);
- на природные ресурсы (например, самовольная добыча янтаря; самовольное занятие лесных участков; самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом);
- на интеллектуальную собственность (например, нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав; нарушение установленного порядка патентования объ-

ектов промышленной собственности в иностранных государствах);

- на объекты культурного наследования (например, нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны; незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения);
- на отношения в сфере собственности на сооружения, устройства, установки (например, уничтожение специальных знаков; повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки);
- на отношения в сфере геодезической и картографической деятельности (например, уклонение от безвозмездной передачи копий геодезических или картографических материалов и данных в государственный картографо-геодезический фонд Российской Федерации; утрата материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации).

**4. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования** (гл. 8 КоАП РФ):

- посягающие на общественные отношения по охране окружающей среды в целом либо природных комплексов, а также на отношения по обеспечению экологической безопасности населения (например, несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов; нарушение законодательства об экологической экспертизе);
- в области охраны и использования земель (например, порча земель; невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению);
- в области охраны и использования недр (например, нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов; нарушение требований по рациональному использованию недр);
- в области охраны и использования вод (например, нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и при-

брежных полосах водных объектов; нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств);

- в области охраны атмосферы (например, нарушение правил охраны атмосферного воздуха; эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума);
- в области охраны и использования растительного мира (например, нарушение правил лесопользования; нарушение требований к охране лесов; уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений);
- в области охраны и использования животного мира (например, уничтожение мест обитания животных; уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных; нарушение правил пользования объектами животного мира);
- в области охраны и использования природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны Российской Федерации (например, невыполнение капитаном судна, осуществляющего добычу (промысел) водных биологических (живых) ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны Российской Федерации, предусмотренных законодательством Российской Федерации обязанностей по ведению промыслового журнала, а равно внесение в него искаженных сведений; незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации).

5. *Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике* (гл. 9 КоАП РФ), а именно:

- в промышленности (например, нарушение требований промышленной безопасности; нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений);
- в области строительства (например, нарушение требований нормативных документов в области строительства; нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию);

- в энергетике (например, нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных и радиоактивных веществ; повреждение электрических сетей; повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности).
- 6. *Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель* (гл. 10 КоАП РФ), посягающие:
  - на фитосанитарную безопасность (например, нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками; нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза);
  - на установленный порядок культивирования и уничтожения наркотикосодержащих растений (например, непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мест хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и конопли; непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и дикорастущей конопли);
  - на ветеринарную безопасность (например, нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил; сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных);
  - на установленный порядок осуществления мелиоративных мероприятий (например, проведение мелиоративных работ с нарушением проекта; нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений; повреждение мелиоративных систем);
  - на установленный порядок ведения племенного животноводства (например, нарушение норм и правил ведения племенного животноводства);
  - на установленный порядок оборота семян сельскохозяйственных растений (например, нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений; нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений).

**7. Административные правонарушения на транспорте** (гл. 11 КоАП РФ), в том числе:

- в области железнодорожного транспорта (например, действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте; нарушение правил безопасности движения и эксплуатации промышленного железнодорожного транспорта);
- в области воздушного транспорта (например, действия, угрожающие безопасности полетов; нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов);
- в области водного (морского и речного) транспорта (например, действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте; нарушение правил плавания; нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления);
- в области трубопроводного транспорта (например, нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов);
- в области автомобильного транспорта (например, нарушение правил перевозки автомобильным транспортом тяжеловесных грузов; осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений);
- правила перевозок посягающие на безопасность на транспорте, (например, нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов; нарушение правил пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте; нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте; безбилетный проезд).

**8. Административные правонарушения в области дорожного движения** (гл. 12 КоАП РФ), посягающие:

- на безопасность дорожного движения (например, управление транспортными средствами, имеющими неисправности тормозной системы или рулевого управления; управление транспортными средствами водителями в состоянии опьянения, а также передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения);
- на установленный порядок управления транспортными средствами (например, управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке; выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке, не прошедшего государственного тех-

нического осмотра, с заведомо подложными государственными регистрационными знаками, имеющего неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, с установленными без соответствующего разрешения устройствами для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо с незаконно нанесенными специальными цветографическими схемами автомобилей оперативных служб).

**9. Административные правонарушения в области связи и информации** (гл. 13 КоАП РФ), в том числе подвиды:

- в области связи (например, самовольные установка или эксплуатация узла проводного вещания; использование несертифицированных средств связи либо предоставление несертифицированных услуг связи; самовольные строительство или эксплуатация сооружений связи);
- посягающие на установленный законом порядок сбора, хранения, использования, распространения или защиты информации ограниченного доступа (например, разглашение информации с ограниченным доступом; нарушение правил защиты информации);
- в области свободы массовой информации (например, злоупотребление свободой массовой информации; воспрепятствование распространению продукции средства массовой информации);
- посягающие на общие отношения в сфере информации (например, нарушение порядка предоставления статистической информации; нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров; повреждение телефонов-автоматов).

**10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности** (гл. 14 КоАП РФ), а именно:

- нарушение общих правил и требований к осуществлению предпринимательской деятельности (например, осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); ограничение свободы торговли);
- нарушение прав потребителей при продаже товаров и оказании услуг (например, незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена; обман потребителей; нарушение правил продажи отдельных видов товаров);

- нарушения, связанные с банкротством (например, фиктивное или преднамеренное банкротство; неправомерные действия при банкротстве);
- нарушения в кредитной сфере (например, незаконное получение кредита; воспрепятствование должностными лицами кредитной организации осуществлению функций временной администрации);
- нарушение правил производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (например, нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе; использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции);
- нарушения, связанные с осуществлением отдельных видов предпринимательской деятельности (например, нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения; нарушение законодательства о лотереях; нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости).

**11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг** (гл. 15 КоАП РФ), в том числе:

- в области налогов и сборов (например, нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; нарушение сроков представления налоговой декларации);
- в области финансов, банковских и бюджетных отношений (например, нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций; нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов; нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования);
- в области рынка ценных бумаг (например, недобросовестная эмиссия ценных бумаг; нарушение правил ведения реестра владельцев ценных бумаг).

**12. Административные правонарушения в области таможенного дела, т.е. нарушения таможенных правил** (гл. 16 КоАП РФ):

- нарушение правил таможенного оформления (например, незаконное перемещение товаров и (или) транспортных средств



через таможенную границу Российской Федерации; представление недействительных документов при таможенном оформлении; несоблюдение сроков подачи таможенной декларации или представления документов и сведений);

- нарушение требований таможенного режима (например, недоставка, выдача (передача) без разрешения таможенного органа либо утрата товаров или документов на них; несоблюдение порядка внутреннего таможенного транзита или таможенного режима международного таможенного транзита);
- нарушение таможенного законодательства при перемещении товаров и транспортных средств физическими лицами (например, недеklarирование либо недостоверное декларирование физическими лицами иностранной валюты или валюты Российской Федерации; невывоз либо неосуществление обратного ввоза товаров и (или) транспортных средств физическими лицами);
- нарушение сроков уплаты таможенных платежей (например, нарушение сроков уплаты таможенных платежей);
- нарушения в сфере таможенного контроля (например, несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Российской Федерации и (или) вывоз товаров с таможенной территории Российской Федерации; нарушение режима зоны таможенного контроля);
- нарушение установленных правил деятельности в области таможенного дела (например, незаконное осуществление деятельности в области таможенного дела).

**13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти** (гл. 17 КоАП РФ), а именно:

- на символы государственной власти (например, незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации; незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов);
- на функционирование государственных органов и должностных лиц, реализующих отдельные институты государственной власти (например, невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы; невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном право-

нарушении; воспрепятствование законной деятельности судебного пристава);

- на осуществление гражданами прав в сфере институтов государственной власти (например, воспрепятствование явке в суд народного или присяжного заседателя; непредставление информации для составления списков присяжных заседателей).

**14. Административные правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации** (гл. 18 КоАП РФ):

- посягающие на установленный режим государственной границы (например, нарушение режима государственной границы РФ; нарушение порядка прохождения установленных контрольных пунктов (точек) при пересечении внешней границы исключительной экономической зоны Российской Федерации);
- посягающие на пограничный режим (например, нарушение пограничного режима в пограничной зоне; неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране государственной границы зоны Российской Федерации);
- в области миграционного законодательства, посягающие на установленный порядок (режим) пребывания в зоны Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, правила транзитного проезда через российскую территорию (например, нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в зоны Российской Федерации; нарушение правил привлечения и использования в зоны Российской Федерации иностранной рабочей силы); незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей).

**15. Административные правонарушения против порядка управления** (гл. 19 КоАП РФ):

- в сфере порядка осуществления определенной деятельности (например, нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации; нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов);

- в сфере реализации обязанности граждан, должностных лиц, юридических лиц по совершению определенных действий (например, непредставление сведений (информации); проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации);
- связанные с нарушением предписаний, запрещающих совершение определенных действий (например, передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания; заведомо ложный вызов специализированных служб);
- связанные с нарушением норм, предоставляющих сотрудникам правоохранительных и иных контрольно-надзорных органов предъявлять законные требования (например, неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы; невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль); непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов).

**16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность** (гл. 20 КоАП РФ), в том числе:

- на общественный порядок (например, мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования);
- на общественную безопасность (например, нарушение требований режима чрезвычайного положения; нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему).

**17. Административные правонарушения в области воинского учета** (гл. 21 КоАП РФ), посягающие:

- на установленный порядок воинского учета (например, непредставление в военный комиссариат или в иной орган,

осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет; несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете);

- на установленный порядок исполнения воинской обязанности (например, неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету; умышленные порча или утрата документов воинского учета).

Подобная классификация видов административных правонарушений позволяет правоприменителям правильно оценить характер совершаемого правонарушения, качественно осуществлять квалификацию деяния и соразмерно применять к виновным лицам административные наказания.

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите существенные признаки административного правонарушения.
2. Дайте определение и определите структуру состава административного правонарушения.
3. Назовите объекты и определите субъекты административного правонарушения.
4. Раскройте содержание объективной стороны административного правонарушения.
5. Раскройте содержание субъективной стороны административного правонарушения.
6. На какие виды можно подразделить административные правонарушения?

### Задания для самостоятельной работы

#### Модульная программа к главе 13 «Административное правонарушение»

<i>Основные характеристики</i>	<i>Административного правонарушения</i>						
	Определение	Основные признаки	Объект	Объективная сторона	Субъект	Субъективная сторона	Виды
Содержание (краткая характеристика)							

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Административная ответственность

### 14.1. Понятие, сущность и отличительные признаки административной ответственности

*Административная ответственность* — это реакция государства на вред, причиненный административным правонарушением, государственная оценка нарушения административно-правовой нормы, нормы из способов административного принуждения.

Свое внешнее выражение административная ответственность находит в административном правоотношении, складывающемся между органом (должностным лицом), уполномоченным совершать действия по привлечению к административной ответственности, и лицом, привлекаемым к этой ответственности. Содержание данного административного правоотношения заключается в том, что компетентный орган или должностное лицо применяют в отношении лица, совершившего административное правонарушение, предусмотренное соответствующей нормой Кодекса РФ об административных правонарушениях, административное наказание, а названное лицо претерпевает определенные лишения, вызванные применением этого наказания.

Административная ответственность как способ административного принуждения характеризуется следующими *отличительными признаками*:

- 1) основанием привлечения к административной ответственности является совершенное административное правонарушение;
- 2) административная ответственность устанавливается не только для физических, но и для юридических лиц;
- 3) основания административной ответственности (составы административных правонарушений) устанавливаются Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ об административных правонарушениях;

4) административная ответственность наступает для физического или юридического лица всегда после совершения им административного правонарушения, когда в полной мере установлена вина данного лица;

5) полномочиями по привлечению к административной ответственности наделяются судьи судов общей юрисдикции, судьи арбитражных судов, органы (должностные лица) исполнительной власти, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ;

6) в отличие от уголовной ответственности административная ответственность менее строгая. Она не влечет серьезных правовых последствий, лишений для правонарушителя (например, судимости или увольнения с работы, ликвидации юридического лица);

7) порядок привлечения к административной ответственности детально регламентирован административно-процессуальными нормами, содержащимися в Кодексе РФ об административных правонарушениях;

8) в отличие от процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности процедура привлечения лица к административной ответственности является более сложной, а по сравнению с уголовным процессом отличается большей оперативностью, быстротой и простотой;

9) обжалование действий и решений органов (должностных лиц), связанных с привлечением к административной ответственности, осуществляется в судебном или административном порядке.

## 14.2. Понятие, функции и принципы института административной ответственности

Правовые нормы, устанавливающие основания и меры административной ответственности, порядок привлечения к административной ответственности, а также статус участников правоотношений, складывающихся по поводу привлечения правонарушителя к административной ответственности, составляют *институт административной ответственности*.

По своей сути институт административной ответственности является институтом административного права, который состоит из материальных и процессуальных норм административного права, призванных охранять общественные отношения, урегулированные

иными административно-правовыми нормами, нормами экологического, трудового, финансового и другими отраслями права.

Как институт административного права административная ответственность оказывает определенное воздействие на общественные отношения в сфере административно-правового регулирования.

Наиболее существенные направления и стороны воздействия указанного института административного права на общественные отношения представляют собой функции административной ответственности:

1) *охранительная (компенсационная) функция*, которая заключается в вытеснении и ликвидации общественных отношений, не соответствующих административно-правовым нормам; ее содержание включает в себя установление для лица, совершившего административное правонарушение, таких ограничений и лишений, которые призваны компенсировать вред, причиненный охраняемому правом общественному отношению;

2) *предупредительная (превентивная) функция*, которая заключается в предотвращении совершения административных правонарушений и делится на частную превенцию и общую превенцию (содержание первой состоит в том, что административная ответственность направлена на предотвращение совершения в дальнейшем административных правонарушений лицом, совершившим административное правонарушение; содержание второй включает в себя выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и предотвращение совершения административных правонарушений другими субъектами права).

Административная ответственность как институт административного права строится на некоторых основополагающих идеях (принципах).

**1. Принцип законности** заключается в том, что административная ответственность может иметь место лишь за те деяния, которые определены законом. Меры административной ответственности должны назначаться в порядке и пределах, установленных законом. Возложение административной ответственности по аналогии не допускается.

**2. Принцип объективной истины** выражается в том, что решение о привлечении к административной ответственности должно приниматься на основе всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела.

*Всесторонность исследования обстоятельств дела* состоит в исчерпывающем познании обстоятельств, входящих в предмет доказывания и имеющих значение по делу.



*Полнота рассмотрения обстоятельств дела* означает получение необходимой совокупности доказательств, достаточной для подтверждения обстоятельств, подлежащих доказыванию.

*Объективность рассмотрения обстоятельств дела* означает беспристрастное исследование всех обстоятельств, собранных по делу.

**3. Принцип вины** заключается в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те общественно опасные деяния и наступившие вредные последствия, в отношении которых установлена его вина. При этом в силу ч. 2 ст. 1.5 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. По общему правилу лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Из этого общего правила имеется исключение, предусмотренное, в частности, примечанием к ст. 1.5 КоАП РФ.

**4. Принцип равенства перед законом** состоит в том, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом независимо от естественных различий. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и другим подобным обстоятельствам. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовой формы, формы собственности и подчиненности.

**5. Принцип неотвратимости ответственности** состоит в том, что ни одно из административных правонарушений не должно остаться незамеченным для государства, а меры административной ответственности за совершенное правонарушение должны применяться быстро и оперативно.

**6. Принцип справедливости и целесообразности** означает, что меры административной ответственности должны соответствовать тяжести совершенного административного правонарушения. При возложении административной ответственности должны учитываться обстоятельства, отягчающие административную ответственность, и обстоятельства, смягчающие административную ответственность, уличающие и оправдывающие обстоятельства.

**7. Принцип гуманизма** состоит в том, что действия по привлечению к административной ответственности, совершаемые в отноше-

нии правонарушителя, не должны причинять физическому лицу страдания или унижать его человеческое достоинство, если правонарушитель — физическое лицо, а также наносить вред деловой репутации, если нарушитель — юридическое лицо.

### 14.3. Понятие, отличительные признаки и классификация мер административной ответственности

В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях **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.*

**Меры административной ответственности** (административные наказания) являются разновидностью мер административно-правового принуждения, применяемых к лицу, совершающему административное правонарушение. Их следует отграничивать от административно-пресекательных мер и мер административно-процессуального обеспечения.

Меры административной ответственности имеют ряд *отличительных признаков*:

1) перечень мер административной ответственности установлен КоАП РФ и является исчерпывающим;

2) назначенные и исполненные меры административной ответственности (административное наказание) влекут для правонарушителя истечение срока погашения административной ответственности; лицо считается подвергнутым административной ответственности в течение одного года со дня исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 4.6 КоАП РФ);

3) меры административной ответственности (административные наказания) применяются не в момент совершения административного правонарушения, а всегда после совершения и установления факта административного правонарушения;

4) меры административной ответственности (административные наказания) назначаются уполномоченным органом (должностным лицом), когда собраны, закреплены и исследованы доказательства по делу об административном правонарушении, установлена вина правонарушителя.

Перечисленные в КоАП РФ меры административной ответственности взаимосвязаны и образуют единую систему административных наказаний, которые могут быть классифицированы по следующим основаниям.

***В зависимости от характера лишений, которые претерпевают лица, привлеченные к административной ответственности:***

1) *административные наказания личного характера* — предупреждение, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация, административное выдворение за пределы Российской Федерации;

2) *административные наказания имущественного характера* — штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

3) *административные наказания организационно-технического характера* — административное приостановление деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принадлежащих им объектов.

***В зависимости от вида субъектов, к которым применяются административные наказания, с учетом их специфики:***

1) *административные наказания, применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам*, — предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности;

2) *административные наказания, применяемые в силу их специфики только к физическим лицам*, — лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, дисквалификация.

***В зависимости от порядка назначения:***

1) *основные административные наказания*, которые не могут присоединяться, сочетаться с другими видами административных наказаний;

2) *дополнительные административные наказания*, которые могут применяться как в качестве основных, так и присоединяться к другим административным наказаниям.

Согласно ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ дополнительными административными наказаниями являются:

- возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Все остальные предусмотренные КоАП РФ административные наказания могут применяться только в качестве основных.

***В зависимости от вида субъектов, уполномоченных назначать административные наказания:***

1) *административные наказания, назначаемые исключительно судьями судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировыми судьями*, — административный арест, дисквалификация, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

2) *административные наказания, назначаемые компетентными должностными лицами федеральных административных органов и их территориальных органов в субъектах РФ*, — предупреждение, административный штраф, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, административное приостановление деятельности.

3) *административные наказания, назначаемые уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления*, — предупреждение и административный штраф.

## 14.4. Общая характеристика административных наказаний

Меры административной ответственности (административные наказания) можно охарактеризовать в зависимости от содержания тех ограничений и лишений, которые наступают для правонарушителей в результате их применения.

***Предупреждение*** (ст. 3.4 КоАП РФ) является мерой административной ответственности, выраженной в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме и применяется преимущественно к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, причинившего незначительный вред. Предупреждение в устной форме (замечание) административным наказанием не является.

**Административный штраф** (ст. 3.5 КоАП) РФ представляет собой денежное взыскание, налагаемое уполномоченным органом (должностным лицом) на физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение. Он призван оказать воздействие на имущественные интересы правонарушителя.

Административный штраф может выражаться в рублях и устанавливаться в размерах: на граждан — не более 5000 руб., на должностных лиц — не более 50 000 руб., на юридических лиц — не более 1 000 000 руб. либо в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения (не более трехкратного размера);

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме неуплаченного административного штрафа (не более трехкратного размера);

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году (не более 1/25 пятой совокупного размера суммы выручки).

Минимальный размер административного штрафа за совершение любого административного правонарушения не может быть установлен законодателем менее 100 руб.

Взыскиваемые с физических и юридических лиц суммы административных штрафов подлежат зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

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.

**Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения** (ст. 3.6 КоАП РФ) состоит в принудительном изъятии вещи, при помощи которой было совершено противоправное деяние (орудие административного правонарушения), либо вещи, по поводу которой совершено противоправное деяние (предмет административного правонарушения).

Данное административное наказание является мерой административной ответственности имущественного характера, применяемой в отношении физического или юридического лица — собственника вещи, использованной им в качестве орудия совершения административного правонарушения или явившейся предметом административного правонарушения. Изъятие вещи, не принадлежащей правонарушителю на праве собственности (например, изъятие предметов незаконной охоты, рыболовных сетей, не принадлежащих правонарушителю на праве собственности), не является административным наказанием.

Кроме того, не является административным наказанием изъятие вещей и документов, обнаруженных при административном задержании, личном досмотре лица или досмотре вещей, находящихся при физическом лице.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения составляют три взаимосвязанных действия:

- 1) изъятие у правонарушителя вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения;
- 2) реализация этой вещи через специализированный магазин;
- 3) передача вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом расходов по реализации изъятой вещи.

В настоящее время возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения применяется за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 20.8 и ч. 3 ст. 20.12 КоАП РФ, а именно — за нарушение правил хранения, ношения, уничтожения, коллекционирования и экспонирования оружия и патронов к нему, а также правил использования оружия и патронов к нему. Возмездному изъятию при

совершении указанных правонарушений подлежат огнестрельное оружие и патроны к нему.

В силу ч. 2 ст. 3.6 КоАП РФ возмездное изъятие 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.

**Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения** (ст. 3.7 КоАП РФ) состоит в принудительном безвозмездном обращении в собственность государства вещи, которая явилась орудием совершения либо предметом административного правонарушения.

Конфискация как дополнительное административное наказание применяется, в частности, за нарушение таможенных правил, правил оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, правил оборота оружия и боеприпасов, государственных стандартов и технических регламентов.

Не является конфискацией изъятие вещи из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, изъятие вещи, подлежащей в соответствии с федеральным законом возвращению законному собственнику, а также вещи, изъятой из оборота либо находившейся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащей обращению в собственность государства или уничтожению.

Вещи, изъятые из оборота, определяются в порядке, установленном законом.

В силу ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ 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, предоставленного физическому лицу** (ст. 3.8 КоАП РФ), состоит в лишении физического лица, совершившего административное правонарушение, на срок от одного месяца до двух лет предоставленного ему права управления транспортным средством, права охоты, права использования высокочастотных и радиоэлектронных устройств.

Лишение специального права влечет установление запрета на управление транспортным средством, занятие охотой, эксплуатацию

высокочастотных и радиоэлектронных устройств на срок от одного месяца до трех лет.

В соответствии с ч. 3 ст. 3.8 КоАП РФ лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

В силу ч. 4 ст. 3.8 КоАП РФ лишение специального права в виде права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

**Административный арест** (ст. 3.9 КоАП РФ) заключается в краткосрочном содержании правонарушителя (физического лица) в условиях изоляции от общества в специально установленных местах, а именно — в специальных приемниках для лиц, арестованных в административном порядке, функционирующих в системе органов внутренних дел.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные, наиболее серьезные административные правонарушения, в частности, за мелкое хулиганство, неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы, нарушение требований режима чрезвычайного положения и за некоторые другие нарушения.

Срок административного ареста устанавливается от одних до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до 30 суток.

В силу ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест не может применяться в качестве наказания к совершившим соответствующие административные правонарушения 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 иностранного гражданина или лица без гражданства** (ст. 3.10



КоАП РФ) является мерой административной ответственности, которая применяется исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Суть административного выдворения за пределы Российской Федерации заключается в принудительном и контролируемом перемещении органами внутренних дел, органами и войсками пограничной службы иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством, — в контролируемом самостоятельном выезде указанных граждан и лиц из Российской Федерации.

Применение данной меры влечет для иностранца или лица без гражданства официальное прекращение дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации, сочетаемое с обязанностью покинуть ее пределы.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства за совершение ими таких административных правонарушений, как нарушение режима государственной границы РФ, нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, нарушение режима пребывания в Российской Федерации.

Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства, представляющая собой принудительную высылку указанных лиц из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для дальнейшего их пребывания (проживания) в Российской Федерации, предусмотренная Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не является административным наказанием.

**Дисквалификация** (ст. 3.11 КоАП РФ) как мера административной ответственности заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, права входить в совет директоров (наблюдательный совет), права осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также права осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Дисквалификация может быть применена к следующим категориям физических лиц, участвующим в управлении юридическими лицами:

1) лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица (генеральный директор, директор, их заместители и т.п.);

2) члены совета директоров в акционерных обществах;

3) индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по управлению юридическими лицами, в том числе арбитражные управляющие.

Дисквалификация как административное наказание включает в себя два элемента:

- лишение права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, т.е. прекращение трудового договора (контракта) с дисквалифицированным лицом;
- лишение права входить в совет директоров (наблюдательный совет), т.е. исключение лица из состава данного коллегиально-го органа управления акционерным обществом.

Дисквалификация применяется на срок от шести месяцев до трех лет.

Данный вид административного наказания может быть применен к указанным выше физическим лицам за нарушение законодательства о труде и об охране труда, фиктивное или преднамеренное банкротство, ненадлежащее управление юридическим лицом, неправомерные действия при банкротстве и за некоторые другие нарушения.

**Административное приостановление деятельности** (ст. 3.12 КоАП РФ) заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Данный вид административного наказания 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 проти-

водействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, а также в области трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административное приостановление деятельности может быть назначено на срок до 90 суток.

На основании ходатайства индивидуального предпринимателя или юридического лица, которому было назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, судья, орган, должностное лицо, назначившие данное наказание, вправе досрочно прекратить исполнение этого наказания, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного наказания.

## 14.5. Общие правила назначения административных наказаний и особые условия их применения

Административные наказания назначаются органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях с соблюдением установленных КоАП РФ общих правил назначения административных наказаний.

Положения гл. 4 КоАП РФ устанавливают следующие общие правила назначения административных наказаний.

1. Административное наказание назначается в пределах, установленных КоАП РФ и законом субъекта РФ об административных правонарушениях, т.е. не ниже и не выше установленного соответствующей нормой размера (ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ).

2. Административное наказание по общему правилу не может быть назначено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения или по истечении двух месяцев со дня обнаружения длящегося административного правонарушения. При этом под длящимся административным правонарушением согласно разъяснению Верховного Суда РФ, данному в постановлении Пленума этого органа от 24 марта 2005 г. № 5, следует понимать такое действие или бездействие, которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом.

Примером длящегося административного правонарушения является осуществление юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем подлежащего лицензированию вида деятельности без соответствующей лицензии. В судебной практике не признается длящимся административным правонарушением неисполнение лицом возложенной на него обязанности к определенному установленному заранее сроку, например, непредставление к установленному сроку декларации, отчетности в компетентный административный орган.

Днем обнаружения длящегося административного правонарушения, с которого начинает исчисляться срок давности привлечения лица к административной ответственности, как разъяснил Верховный суд РФ, является день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об этом административном правонарушении, выявило факт его совершения.

За некоторые виды административных правонарушений, в частности, за нарушение таможенного, антимонопольного, валютного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, о налогах и сборах, о рекламе, о товарных знаках, о защите прав потребителей, об использовании атомной энергии, о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ и некоторых других видов законодательства, административное наказание может быть назначено в течение одного года со дня совершения соответствующего правонарушения или в течение одного года со дня обнаружения длящегося административного правонарушения.

3. При назначении административного наказания физическому лицу учитывается характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ).

4. При назначении административного наказания юридическому лицу учитывается характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

5. Назначение административного наказания не освобождает физическое или юридическое лицо от исполнения обязанности, за

неисполнение которой ему было назначено административное наказание (ч. 4 ст. 4.1 КоАП РФ).

6. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ).

7. При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение (ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ).

8. При совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП РФ и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания (ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ).

В нормах федерального законодательства об административной ответственности закреплены факторы и условия, являющиеся обстоятельствами, которые исключают или ограничивают, смягчают или отягчают административную ответственность, а также факторы и условия, являющиеся обстоятельствами, которые позволяют освободить правонарушителя от административной ответственности.

Установленные законодателем обстоятельства, исключющие, смягчающие, отягчающие, ограничивающие административную ответственность и освобождающие от административной ответственности, являются особыми условиями применения мер такой ответственности.

**Обстоятельствами, исключаящими административную ответственность**, являются установленные Кодексом РФ об административных правонарушениях и принятыми в соответствии с ним законами факторы и условия, при наличии которых физическое или юридическое лицо, в действиях или бездействии которого имеются признаки административного правонарушения, не подлежит административной ответственности.

Не подлежат административной ответственности:

1) *физические лица*, не достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет (ст. 2.3 КоАП РФ);

2) *физические лица*, находившиеся во время совершения противоправного действия (бездействия) в состоянии невменяемости, т.е. в состоянии, при котором лицо не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП РФ);

3) *физические и юридические лица*, в отношении которых истек срок давности привлечения к административной ответственности, установленный ст. 4.5 КоАП РФ;

4) *физические и юридические лица*, действовавшие в состоянии крайней необходимости, т.е. действовавшие для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (ст. 2.7 КоАП РФ); примерами совершения административных правонарушений в условиях крайней необходимости в судебной практике являются вынужденное осуществление организациями и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности, отдельных видов работ в аварийных и иных чрезвычайных ситуациях без предварительного получения соответствующих специальных разрешений (лицензий);

5) *юридические лица* в случае, если по смыслу нормы КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях данная норма относится и может быть применена только к физическому лицу (ст. 2.10 КоАП РФ).

**Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность**, являются установленные КоАП РФ и принятыми в соответствии с ним законами факторы и условия, при наличии которых орган или должностное лицо, уполномоченные рассмотреть дело об административном правонарушении, могут назначить менее строгие меры административной ответственности из тех, которые предусмотрены соответствующей статьей КоАП РФ или статьей закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, согласно ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ признаются:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- добровольное сообщение лицом о совершенном им административном правонарушении;

- предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;
- совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Перечень обстоятельств, смягчающих применение мер административной ответственности, является открытым, и поэтому судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность**, являются установленные КоАП РФ факторы и условия, при наличии которых орган или должностное лицо, уполномоченные рассмотреть дело об административном правонарушении, могут назначить более строгие меры административной ответственности из тех, которые предусмотрены соответствующей статьей КоАП РФ или законом субъекта об административных правонарушениях, если указанные факторы и условия не предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения. Перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, закреплен в ст. 4.3 КоАП РФ и является исчерпывающим, т.е. не подлежит расширительному толкованию:

- продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ;
- вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;
- совершение административного правонарушения группой лиц;

- совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

*Обстоятельствами, ограничивающими административную ответственность*, являются установленные КоАП РФ и принятыми в соответствии с ним федеральными законами факторы и условия (обстоятельства), при наличии которых физическому или юридическому лицу, в действиях или бездействии которого имеется состав административного правонарушения, меры административной ответственности назначаются в особом порядке.

**1. Должностным лицам** назначаются меры административной ответственности в случае совершения административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ). Индивидуальные предприниматели и лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческих и некоммерческих организациях, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное (ст. 2.4 КоАП РФ).

**2. Иностранцы граждане**, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью, несут административную ответственность за совершенное административное правонарушение в соответствии с нормами Международного права (ч. 2 ст. 2.6 КоАП РФ).

**3. Несовершеннолетние** (лица в возрасте от 16 до 18 лет) несут ответственность за административные правонарушения по решению Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в соответствии с федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

**4. Военнослужащие и призванные на военные сборы граждане, сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов** по общему правилу несут ответственность за совершенные ими административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах (ст. 2.5 КоАП РФ).

За нарушение законодательства о выборах и референдумах, санитарно-эпидемиологического законодательства, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы,



законодательства об охране окружающей среды, таможенных правил, правил режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, осуществляющего дознание, а также законных требований лица, осуществляющего производство по делам об административных правонарушениях, указанные физические лица несут административную ответственность на общих основаниях (ст. 2.5 КоАП РФ).

К члену Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутату Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутату законодательного органа субъекта РФ не применяются меры административной ответственности, назначаемые в судебном порядке (ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

*Решение о привлечении к административной ответственности прокурора, совершившего административное правонарушение, принимается на основании проверки, проводимой соответствующими органами прокуратуры (ст. 42 Закона РФ «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 г.).*

Решение по вопросу о привлечении судьи, совершившего административное правонарушение, к административной ответственности принимается:

- в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного суда республики, краевого, областного судов, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по представлению Генерального прокурора РФ;
- в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей, соответствующего Верховного суда республики, краевого, областного судов, суда города федерального значения, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора РФ.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора РФ (ст. 1.6 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г.).

*На мировых судей* распространяются гарантии неприкосновенности, установленные Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» от 11 ноября 1998 г.).

*Обстоятельствами, позволяющими освободить лицо от административной ответственности*, являются факторы и условия, при наличии которых орган или должностное лицо, уполномоченные рассмотреть дело об административном правонарушении, могут освободить физическое или юридическое лицо, в деянии которого имеется состав административного правонарушения, от административной ответственности и объявить ему устное замечание.

Согласно ст. 2.9 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности при малозначительности этого правонарушения, ограничившись при этом устным замечанием в адрес данного лица.

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 и в п. 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10, малозначительным административным правонарушением признается такое действие или бездействие, которое формально содержит признаки состава какого-либо административного правонарушения, но с учетом его характера, роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенной угрозы охраняемым мерами административной ответственности общественным отношениям.

В судебной практике малозначительными признаются, в частности, административные правонарушения, выражающиеся в незначительном превышении установленного срока исполнения возложенной на лицо публичной обязанности, в несущественном нарушении требований, предъявляемых к оформлению определенной документации и в иных подобных случаях.

## Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите существенные признаки административной ответственности.
2. Назовите функции и принципы административной ответственности. Раскройте их содержание.
3. На какие виды можно подразделить меры административной ответственности?
4. Распределите по степени тяжести и раскройте содержание административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ.
5. Назовите общие правила назначения административных наказаний.
6. Какие особые условия применения мер административной ответственности предусмотрены действующим российским законодательством?

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 14**  
**«Административная ответственность»**

<i>Основные характеристики</i>	<i>Административной ответственности</i>						
	<i>Понятие</i>	<i>Основные признаки</i>	<i>Принципы</i>	<i>Функции</i>	<i>Меры (административные наказания)</i>	<i>Общие правила применения</i>	<i>Особые условия применения</i>
Содержание (краткая характеристика)							

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;

- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Раздел VI

# Административно-правовые процедуры и административный процесс

ГЛАВА 15. Правовые процедуры административно-  
публичной деятельности

ГЛАВА 16. Производство по делам об административных  
правонарушениях

## Правовые процедуры административно-публичной деятельности

### 15.1. Понятие и классификация административно-правовых процедур

Вопрос о правовых процедурах осуществления административно-публичной деятельности в последние годы приобрел в науке административного права особую актуальность. Это связано прежде всего с тем, что в условиях построения в России правовой государственности возникла необходимость установления четкого порядка осуществления административными органами административно-публичной деятельности, который позволил бы обеспечить соблюдение и защиту прав и свобод физических лиц и организаций.

Урегулированные нормами права процедуры осуществления административными органами как внутренней, так и внешней административно-публичной деятельности могут быть охарактеризованы как административно-правовые процедуры.

В административно-правовой науке *под административной процедурой* понимается, как правило, *урегулированный нормами права порядок последовательного совершения административным органом определенных юридически значимых действий, направленных на разрешение им индивидуального юридического дела в рамках административного процесса и входящего в него соответствующего административного производства, например, производства по делам об административных правонарушениях.*

Необходимо разграничивать понятия «административный процесс» и «административно-правовая процедура».

Под *административным процессом*, по нашему мнению, следует понимать *внешнюю правоприменительную административно-публичную деятельность (систему последовательно совершаемых действий) административных органов по разрешению подведомственных им*

*индивидуальных юридических (административных) дел, осуществляемую в соответствии с предусмотренными административно-процессуальными нормами специальными юридическими, а именно — административно-правовыми процедурами.*

Административный процесс неоднороден и состоит из ряда административных производств, т.е. отдельных видов внешней административно-публичной деятельности по разрешению специфических категорий индивидуальных юридических (административных) дел.

С учетом приведенного понятия административного процесса возникает закономерный вопрос: вся ли внешняя правоприменительная административно-публичная деятельность административных органов осуществляется в рамках административного процесса и соответствующих входящих в его структуру видов административных производств? Ответ на этот вопрос, с нашей точки зрения, должен быть отрицательным. Это объясняется тем, что внешняя правоприменительная административно-публичная деятельность включает в себя не только системно организованные виды деятельности административных органов, связанные с разрешением индивидуально определенных юридических дел и представляющие собой логически завершенные юридические процессы, но и иные виды деятельности, не обладающие признаками юридического процесса.

В частности, включаемая в содержание внешней правоприменительной административно-публичной деятельности деятельность административных органов по разрешению дел об административных правонарушениях представляет собой юридический процесс, отдельный вид административного производства. В то же время такой вид деятельности, как надзор органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил поведения в общественных местах, правил дорожного движения, также входящий в содержание внешней правоприменительной административно-публичной деятельности, не связан с разрешением индивидуальных административных дел и не обладает признаками юридического процесса.

Следовательно, что вся внешняя правоприменительная административно-публичная деятельность административных органов включает в себя как процессуальные виды такой деятельности — административные производства, так и внепроцессуальные виды этой деятельности, осуществляемые вне рамок административного процесса.

При этом как процессуальные, так и внепроцессуальные виды внешней правоприменительной административно-публичной деятельности осуществляются административными органами в соответствии с определенным порядком, установленным административно-процессуальными нормами, т.е. в соответствии с определенной административно-правовой процедурой.

С учетом названных обстоятельств **административно-правовая процедура** может быть охарактеризована как *урегулированный административно-процессуальными нормами специальный порядок осуществления административным органом деятельности (производства) по разрешению подведомственной ему категории однородных индивидуальных административных дел либо совершения этим органом иных юридически значимых (административно-правовых) действий вне рамок каких-либо административных производств.*

Рассмотрим далее основные признаки, характеризующие понятие «административно-правовая процедура».

1. Это есть *порядок осуществления административного производства или совершения отдельных административно-правовых действий.* Под порядком осуществления деятельности или совершения действий, с нашей точки зрения, следует понимать установленную административно-процессуальными нормами стадийность, т.е. последовательность, очередность совершения соответствующих действий и способы их официально-документального оформления (фиксации). Например, ст. 12—15 Закона РФ «О милиции» устанавливают процедуру применения сотрудниками милиции специальных средств и огнестрельного оружия, которая заключается в определении последовательности соответствующих действий сотрудников милиции и их процессуального оформления.

2. Это есть порядок осуществления административного производства или совершения отдельных административно-правовых действий, который определен *административно-процессуальными нормами*, содержащимися в соответствующих законах или подзаконных нормативных правовых актах. Иными словами, административно-правовая процедура — это юридически установленный порядок, который должен неукоснительно соблюдаться административными органами при осуществлении соответствующей деятельности или при совершении соответствующих действий.

3. Это юридически установленный порядок осуществления определенной деятельности *не только в целом, в системе*, т.е. административного производства, *но и отдельных юридически значимых действий* как в рамках того или иного производства, так и вне какого-



либо производства. В частности, нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях определяют как в целом процедуру осуществления производства по делам об административных правонарушениях, так и процедуру совершения отдельных административно-правовых действий, совершаемых в рамках этого производства, в частности, таких, как административное задержание, осмотр, досмотр, изъятие вещей и документов и т.п.

**4.** Это есть *необходимый юридический атрибут осуществления любого вида внешней правоприменительной административно-публичной деятельности, совершения любого административно-правового действия.* Административные органы, с нашей точки зрения, не вправе совершать административно-правовые действия, правовая процедура совершения которых не установлена действующим законодательством.

Рассмотрим далее вопрос о классификации административно-правовых процедур по определенным критериям.

***В зависимости от процессуальных особенностей осуществления правоприменительной административно-публичной деятельности***

**1.** *Процессуальные административно-правовые процедуры* осуществления административно-публичной деятельности по разрешению административными органами индивидуальных административных дел в рамках соответствующих административных производств. В административно-правовой литературе давно отмечено, что правовая процедура разрешения индивидуальных административных дел в рамках административного процесса независимо от вида административного производства имеет общую схему. В частности, процессуальная административная процедура включает в себя такие стадии, как возбуждение индивидуального административного дела, установление фактических обстоятельств этого дела (административное расследование), подготовка дела к рассмотрению по существу, рассмотрение дела по существу и вынесение по нему решения, обжалование (опротестование) вынесенного по делу решения и исполнение решения по делу. В то же время правовая процедура разрешения административных дел в рамках каждого отдельно взятого административного производства имеет свои особенности.

К процессуальным административно-правовым процедурам, в частности, можно отнести процедуры осуществления регистрационного, лицензионно-разрешительного производства, производства по делам об административных правонарушениях.

В свою очередь, процессуальные административно-правовые процедуры могут быть подразделены на два вида:

- общие — это процедуры осуществления тех или иных административных производств в целом (например, существует общая административная процедура производства по делам об административных правонарушениях, которая представляет собой урегулированный административно-процессуальными нормами общий порядок, в том числе стадии разрешения дела об административном правонарушении);
- частные — это процедуры совершения отдельных административно-правовых действий в рамках соответствующего административного производства (например, в производстве по делам об административных правонарушениях административно-процессуальными нормами регулируются частные процедуры совершения в рамках этого производства таких действий, как административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, освидетельствование лица на состояние алкогольного опьянения).

2. *Внепроцессуальные административно-правовые процедуры* осуществления административными органами административной деятельности или совершения ими отдельных административно-правовых действий, не связанных с разрешением индивидуально-административного дела, вне рамок какого-либо административного производства (к их числу можно отнести процедуры осуществления сотрудниками милиции надзора за поведением граждан в общественных местах, за соблюдением ими правил дорожного движения, процедуры применения общих мер административного ограничения в отношении неопределенного круга физических и юридических лиц). Они также могут быть подразделены на два вида:

- общие — это процедуры осуществления какого-либо вида внешней административно-публичной деятельности в целом (к таким процедурам относятся, например, общая процедура организации несения сотрудниками милиции патрульно-постовой службы в общественных местах, общая процедура организации несения сотрудниками милиции дорожно-патрульной службы, общая процедура введения и реализации режима карантина на определенной территории);
- частные — это процедуры совершения административными органами отдельных административно-правовых действий в ходе осуществления какого-либо вида внешней административно-публичной деятельности (например, процедуры

досмотра транспортных средств, осуществляемого сотрудниками милиции в ходе несения дорожно-патрульной службы; применения сотрудниками милиции в ходе несения службы специальных средств и огнестрельного оружия; отстранения от работы инфекционного больного при введении карантина).

***В зависимости от содержания внешней правоприменительной административно-публичной деятельности:***

- административно-регулятивные процедуры;
- административно-наблюдательные (контрольные, надзорные) процедуры;
- административно-ограничительные процедуры;
- административно-принудительные процедуры;
- административно-арбитражные процедуры.

## 15.2. Понятие, основные черты и виды административного процесса

Административный процесс есть система последовательно совершаемых административным органом административно-правовых действий, направленных в конечном итоге на достижение определенного результата — на разрешение индивидуального административного дела, т.е. дела, связанного с решением конкретного вопроса в отношении индивидуально определенного физического лица или организации, возникшего в административно-публичной сфере и подведомственного данному органу.

Рассмотрим основные черты административного процесса.

1. Административный процесс направлен прежде всего на обеспечение *реального действия регулятивных норм различных отраслей права*, определяющих права и обязанности физических лиц и организаций в соответствующих, возникающих в жизни материальных правоотношениях. Основной задачей административного процесса является приведение в действие государственно-правового механизма, позволяющего гражданам и организациям реализовать возникшие у них в правоотношениях соответствующие субъективные юридические права и обязанности. В частности, в ходе административного процесса компетентными административными органами обеспечивается реализация таких важнейших прав граждан, как право на осуществление предпринимательской деятельности, на образование, на социальную защиту, на жилище, авторское право, а также исполнение таких основных обязанностей, как уплата налогов и несение военной службы.

В то же время в рамках административного процесса осуществляется применение компетентными органами и должностными лицами исполнительной власти охранительных норм в целях обеспечения законности и правопорядка в государстве. Примерами правоохранительной деятельности, осуществляемой в административно-процедурной форме, являются, в частности, административный надзор, применение мер административного принуждения, рассмотрение дел об административных правонарушениях.

В ходе административного процесса происходит применение не только административно-правовых норм, но и норм других отраслей права, в частности, финансового, земельного, экологического, гражданского, трудового, семейного, которые могут быть реализованы только в результате властно-организующей деятельности соответствующих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Например, в процессе государственной регистрации юридических лиц и лицензирования их деятельности обеспечивается применение соответствующих норм гражданского права, в процессе государственной регистрации брака — норм семейного права, в процессе налогового контроля — норм финансового права и т.п. В связи с этим представляется неверным существующее в науке административного права понимание административного процесса как деятельности органов исполнительной власти по применению только административно-правовых норм.

Таким образом, в отличие от судопроизводства административный процесс обеспечивает реализацию регулятивных норм права непосредственно. В рамках судебного процесса независимо от вида судопроизводства (конституционного, административного, уголовного, гражданского или арбитражного) происходит в первую очередь применение охранительных правовых норм и только потом на их основе — регулятивных норм права в целях защиты и восстановления нарушенных прав граждан и юридических лиц.

Административное судопроизводство является в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ одним из видов судебного процесса и поэтому никак не может рассматриваться в качестве административного процесса. Административное судопроизводство или административная юстиция — это деятельность суда по рассмотрению конкретных юридических дел, возникающих только из административно-правовых отношений и связанных с нарушением прав физических лиц и организаций в этих правоотношениях.

Административный процесс в отличие от административного судопроизводства — это деятельность несудебных, т.е. административных, органов по разрешению конкретных юридических дел, воз-

никающих не только из административных, но и из других видов правоотношений и связанных во многих случаях не с нарушениями прав физических лиц и организаций, а с необходимостью реализации этих прав и исполнением возложенных на них обязанностей.

2. Реализация регулятивных и охранительных материальных норм административного и других отраслей права в рамках административного процесса осуществляется в ходе разрешения административными органами *индивидуальных юридических дел*. Иными словами, административным процессом является не любая внешневластная деятельность административных органов, а только такая, которая осуществляется в отношении конкретных физических лиц и организаций и направлена на разрешение возникающих в административно-публичной сфере с участием этих субъектов юридических дел.

Индивидуальные юридические дела, разрешаемые в ходе административного процесса, называют административными. С нашей точки зрения, под *административным делом* следует понимать возникающий в административно-публичной сфере на основе материальных норм административного или других отраслей права индивидуально определенных физического лица (лиц) или организации (организаций), и подлежащий в соответствии с действующим законодательством разрешению компетентным административным органом. Разрешение административного дела включает в себя его возбуждение, рассмотрение и принятие по нему решения компетентным административным органом.

В связи с тем, что в рамках административного процесса могут разрешаться лишь индивидуальные административные дела, нельзя рассматривать в качестве такого процесса внешневластную деятельность правоохранительных органов, в частности, органов внутренних дел, по осуществлению сплошного надзора за неопределенным конкретно кругом лиц с целью выявления возможных правонарушений с их стороны. К таким видам административной деятельности относятся, например, охрана порядка в общественных местах, надзор за безопасностью дорожного движения, досмотр граждан в аэропортах и т.п.

3. Применение регулятивных и охранительных материальных норм в ходе административного процесса осуществляется *только компетентными административными органами*. Например, процесс назначения пенсий и пособий гражданам осуществляется органами социальной защиты населения, процесс призыва граждан на военную службу — военными комиссариатами, рассмотрение дел об административных правонарушениях — органами

внутренних дел, государственными инспекциями, административными комиссиями и т.д.

Административные органы — это властвующие субъекты административного процесса, которые организуют разрешение административных дел посредством совершения властных юридически значимых действий и принятия властных правоприменительных решений в пределах предоставленной им административно-правовыми нормами компетенции. Все остальные участники административного процесса, в частности, физические лица и организации, являются зависимыми от административных органов, однако отнюдь не бесправными субъектами. Нормы административного права наделяют физических лиц и организации комплексом прав и обязанностей, реализуемых в ходе административного процесса.

Суды не являются субъектами, разрешающими в рамках административного процесса административные дела. Они разрешают дела, возникающие из административных правоотношений в рамках административного судопроизводства, т.е. в рамках специального вида судебного процесса.

4. Административный процесс может возбуждаться по инициативе как *физических лиц и организаций*, заинтересованных в разрешении определенных юридических дел (на основании их заявлений и жалоб), так и *самых административных органов в односторонне-властном порядке*. Так, например, пенсионное производство возбуждается по заявлению гражданина о назначении ему пенсии, а такие производства, как производство по делам об административных правонарушениях, контрольно-надзорное производство, возбуждаются на основании решений соответствующих компетентных административных органов. Судебный процесс, в том числе административное судопроизводство, в отличие от административного процесса всегда возбуждается только на основании соответствующих заявлений, жалоб и других материалов, направляемых в суд заинтересованными в разрешении дела лицами. Сам суд своим решением не возбуждает судопроизводство.

5. Применение правовых норм в административном процессе осуществляется путем совершения уполномоченными административными органами *властно-организующих действий* и принятия *властных решений* в отношении граждан и юридических лиц в одностороннем порядке, как правило, без публичного рассмотрения дела, в рамках упрощенной процедуры. Действительно, установленный законодательством порядок совершения юридически значимых

действий в ходе административного процесса гораздо проще, чем порядок рассмотрения дел в судах. В частности, рассмотрение пенсионных дел, дел о лицензировании и регистрации, о выдаче различного рода разрешений и согласований осуществляется компетентными административными органами и должностными лицами на основании представленных заявителями документов без обязательного их присутствия и присутствия других заинтересованных лиц, как правило, без ведения протокола и при отсутствии других атрибутов судопроизводства.

Упрощенная процедура административного процесса, на наш взгляд, оправдывается тем, что в рамках этого процесса осуществляется текущее государственное управление и регулирование в различных сферах жизни общества, требующее совершения оперативных действий и принятия оперативных решений. При этом у участников административного процесса, не удовлетворенных принятым по делу решением, всегда имеется возможность обжаловать его в соответствующий суд.

**6.** Административный процесс — это деятельность, состоящая из *нескольких последовательно сменяющих друг стадий*, на каждой из которых административным органом решаются соответствующие задачи и с этой целью совершаются необходимые процессуальные административно-правовые действия и издаются (принимаются) необходимые индивидуальные административно-правовые акты.

В целом в административном процессе можно выделить следующие стадии.

*Стадия возбуждения административного дела:* компетентным административным органом (его должностным лицом) принимается решение о начале разрешения подведомственного ему административного дела.

Административное дело может быть возбуждено как посредством издания (принятия) специального индивидуального административно-правового акта, например, определения о возбуждении дела об административном правонарушении, так и путем совершения соответствующего процессуального административно-правового действия, например, принятия заявления, жалобы, составления протокола об административном правонарушении и т.п.

*Стадия установления фактических обстоятельств административного дела и подготовки его рассмотрения по существу:* уполномоченные должностные лица административного органа, возбудившего дело, устанавливают фактические обстоятельства этого дела, проверяют представленные по делу документы, запрашивают до-

полнительные документы и другие доказательства по делу, совершают иные процессуальные административно-правовые действия, направленные на подготовку дела к рассмотрению.

*Стадия рассмотрения административного дела по существу:* компетентный административный орган (его должностное лицо) рассматривает все фактические обстоятельства дела в их совокупности, дает им юридическую оценку и принимает властное решение по данному делу, которое должно окончательно урегулировать возникший в рамках этого дела индивидуальный юридический вопрос.

Решение, принимаемое административным органом по результатам рассмотрения административного дела, не обязательно должно быть выражено в форме индивидуального административно-правового акта (решения, постановления, распоряжения, приказа и т.п.). В зависимости от специфики разрешаемого административного дела и целей его разрешения оно может быть выражено в форме административно-правового действия, например, составления протокола по результатам экзамена, заключения по результатам экспертизы, внесения записи в реестр при государственной регистрации юридических лиц, сделок с недвижимым имуществом и других объектов. В какой бы форме ни было принято решение по административному делу, оно влечет для его участников определенные юридические последствия, которые могут выражаться в предоставлении им субъективных юридических прав и в возложении на них юридических обязанностей, в привлечении их к административной ответственности, в установлении, удостоверении или подтверждении каких-либо фактов, имеющих для них юридическое значение.

*Стадия пересмотра вынесенного по административному делу решения:* физическое лицо или организация, в отношении которого (которой) вынесено решение, либо иной заинтересованный субъект вправе обжаловать (опротестовать) данное решение в вышестоящий административный орган или вышестоящему должностному лицу административного органа.

Эта стадия является необязательной (дополнительной), поскольку обжалование (опротестование) вынесенного по административному делу решения — это право названных субъектов, и в случае, если они это право не реализуют, данная стадия в административном процессе реально не возникает.

*Стадия исполнения вынесенного по административному делу решения:* вынесенное по административному делу решение приводится в исполнение, т.е. обеспечивается реализация властного предписания административного органа, рассмотревшего это дело.



Данная стадия также является необязательной (дополнительной), поскольку некоторые решения, принимаемые по административным делам, например, решения о предоставлении субъективных прав или правового статуса, не требуют обязательного исполнения и реализуются физическими лицами и организациями добровольно и самостоятельно.

Административный процесс в отличие от судебного — понятие собирательное, поскольку он состоит из огромного множества мини административных процессов, так называемых административных производств, возникающих в различных сферах функционирования административных органов и обусловленных спецификой рассматриваемых и разрешаемых в этих сферах конкретных юридических дел.

Под **административным производством** в науке административного права понимают, как правило, *вид (порядок) деятельности административных органов по разрешению в рамках соответствующей юридической процедуры определенной категории однородных по предмету административных дел*. При этом ученые-административисты не пришли к единому мнению о критериях и количестве видов административных производств, существующих в структуре административного процесса. В административно-правовой науке выделяют такие административные производства, как регистрационное, лицензионно-разрешительное, производство по разрешению обращений и заявлений физических и юридических лиц, производство по делам о поощрениях, производство по делам об административных правонарушениях, исполнительное производство.

С нашей точки зрения, административное производство — это основной структурный элемент административного процесса, который может быть определен как урегулированный административно-процессуальными нормами вид деятельности административных органов по разрешению специфической по предмету и методу административно-правового воздействия категории индивидуальных административных дел с соблюдением специальной юридической (административно-правовой) процедуры. Представляется, что критериями выделения отдельных видов административных производств в рамках административного процесса или его видов являются следующие элементы.

**Предмет административного дела.** Это есть специфический вопрос, возникающий в отношении индивидуально-определенных физического лица или организации и подлежащий разрешению административным органом в процессе осуществления им в пределах

своей компетенции внешней административно-публичной деятельности. Так, в качестве предметов административных дел можно рассматривать следующие вопросы: о предоставлении физическому или юридическому лицу какого-либо субъективного юридического права; об официальном подтверждении (удостоверении) субъективного юридического права физического лица или организации; о выдаче специального разрешения (лицензии); о возложении на физическое лицо или организацию какой-либо субъективной юридической обязанности; о привлечении физического или юридического лица административной ответственности.

**Метод административно-правового воздействия.** Он используется для разрешения определенного специфического вопроса, составляющего предмет административного дела. В частности, решение такого вопроса, как предоставление физическому или юридическому лицу определенного субъективного юридического права, может осуществляться путем использования административными органами различных административных методов. Например, вопрос о предоставлении лицу права на осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности решается компетентным административным органом посредством выдачи этому лицу специального разрешения (лицензии), вопрос о предоставлении лицу права на управление транспортным средством решается компетентным административным органом посредством приема у этого лица специального квалификационного экзамена и т.п.

**Специально установленная административно-процессуальными нормами юридическая (административно-правовая) процедура.** Она позволяет разрешать с помощью специфических административных методов определенные вопросы, составляющие предмет индивидуального административного дела. В частности, специальные юридические процедуры предусмотрены для разрешения индивидуальных административных дел посредством лицензирования, государственной регистрации, проведения экзаменов и т.п.

Указанные критерии позволяют выделить в структуре административного процесса совершенно определенное количество административных производств. В последующих параграфах настоящей главы нами будут рассмотрены эти виды административных производств применительно к видам административного процесса.

В зависимости от содержательных и целевых характеристик внешней административно-публичной деятельности по разрешению индивидуальных административных дел представляется возможным условно выделить два вида административного процесса:

1) *административно-регулятивный процесс*, представляющий собой урегулированную административно-процессуальными нормами внешнюю правоприменительную административно-публичную деятельность административных органов по разрешению подведомственных им административных дел, связанных с обеспечением реализации физическими лицами и организациями субъективных юридических прав и обязанностей, основанных на нормах административного и других отраслей материального права.

2) *административно-охранительный процесс*, представляющий собой урегулированную административно-процессуальными нормами внешнюю правоприменительную административно-публичную деятельность административных органов по разрешению подведомственных им административных дел, связанных с обеспечением государственной и общественной безопасности, безопасности отдельных физических лиц и организаций, с охраной и защитой их субъективных прав и законных интересов, с выявлением и пресечением административных и иных публичных правонарушений и с привлечением лиц, их совершивших, к административной и иным видам публично-правовой ответственности.

Каждый из двух названных видов административного процесса имеет собственную структуру, в которую входят соответствующие административные производства.

### 15.3. Структура административно-регулятивного процесса

В литературе по административному праву в рамках административного процесса обычно выделяют следующие виды производств, связанных с осуществлением административными органами внешней административно-регулятивной деятельности: регистрационное, лицензионно-разрешительное, поощрительное, производство по обращениям граждан и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления. Следует заметить, что большинство ученых-административистов не дают исчерпывающего перечня административно-регулятивных производств.

В соответствии с предложенными нами в предыдущем параграфе критериями определения видов административных производств в структуре административно-регулятивной деятельности можно выделить следующие их виды.

**Правопредоставительное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компе-

тентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с предоставлением физическим лицам и организациям на основании их обращений субъективных прав или правового статуса. Это, в частности, производство по: делам о гражданстве; назначению пенсий и пособий; предоставлению права пользования земельными участками; предоставлению статуса беженца или вынужденного переселенца; предоставлению налоговых и иных льгот.

**Лицензионно-разрешительное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с предоставлением физическим лицам и организациям права на осуществление отдельных, указанных в законе, видов деятельности или на совершение отдельных юридически значимых действий посредством выдачи этим лицам специальных разрешений (лицензий). Это может быть, например, производство по выдаче: лицензий на осуществление образовательной деятельности; лицензий на осуществление деятельности по перевозке автомобильным транспортом пассажиров; разрешений на перевозку автомобильным транспортом крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов; разрешений на строительство и реконструкцию зданий и сооружений и т.п.

**Регистрационное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с государственной регистрацией каких-либо объектов, физических и юридических лиц, принадлежащих им прав или имеющегося у них правового статуса, совершаемых ими действий. В качестве примера можно назвать производство по государственной регистрации: юридических лиц; прав на недвижимое имущество и сделок с ним; автотранспортных средств и прицепов к ним.

**Удостоверительное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с официальным удостоверением (подтверждением) от имени государства субъективных прав, правового статуса или соответствия деятельности (действий) физического лица или организации установленным законодательством требованиям, иных юридических фактов. В частности, сюда можно отнести производство: по установлению степени утраты гражданином профессиональной трудоспособности; по аккредитации высших

учебных заведений, иных юридических и физических лиц; сертификационное.

**Экзаменационное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с предоставлением физическим лицам определенных субъективных прав или правового статуса посредством принятия у них специальных экзаменов или путем проведения иных испытаний этих лиц. В качестве примера можно назвать производство по: принятию у физических лиц квалификационных экзаменов на право управления транспортными средствами; принятию вступительных и выпускных квалификационных экзаменов в высших учебных заведениях; защите диссертаций; принятию квалификационных экзаменов на право получения определенных видов лицензий и т.п.

**Конкурсное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с предоставлением физическим лицам и организациям определенных субъективных прав или правового статуса посредством проведения и определения результатов специальных конкурсов. Сюда относится, в частности, конкурсное производство по: замещению вакантных должностей профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений; замещению должностей государственных служащих; приобретению права на получение лицензий; приобретению права на заключение государственных контрактов и т.п.

**Поощрительное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с поощрением (стимулированием) физических лиц и организаций от имени Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований. Это, например, производство по: награждению государственными наградами; присуждению государственных (муниципальных) премий; награждению почетными грамотами, дипломами и т.п.

**Производство по возложению на физических и юридических лиц специальных публично-правовых обязанностей** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с возложением на физических лиц или на организации специальных публично-правовых обязанно-

стей. Сюда можно отнести производство по: призыву граждан РФ; налоговому декларированию; таможенному декларированию товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ.

## 15.4. Структура административно-охранительного процесса

В структуре административно-охранительного процесса, если исходить из предложенных нами критериев, можно выделить следующие виды административных производств.

**Административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство.** В свою очередь, в его структуре можно выделить два вида производств.

**1. Полное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по осуществлению полного комплекса проверочных мероприятий в отношении индивидуально определенных физических лиц и организаций по всем или по большинству вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения.

В рамках полного административно-наблюдательного производства соответствующим административным органом в пределах его компетенции осуществляется полная (комплексная, сплошная) проверка деятельности какого-либо физического или юридического лица. В ходе такого производства соответствующим контролирующим (надзорным) органом осуществляется весь комплекс проверочных мероприятий по всем или по большинству вопросов, образующих предмет того вида наблюдения, который входит в компетенцию этого органа. В качестве примера можно назвать производства: по проверке соблюдения конкретными индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами законодательства о труде и об охране труда, правил пожарной безопасности, государственных стандартов, санитарных норм и правил; по проведению выездной налоговой проверки по нескольким налогам.

**2. Ограниченное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по осуществлению в отношении индивидуально определенных физических лиц или организаций полного или частичного комплекса проверочных мероприятий по ограниченному

кругу вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения.

В рамках данного вида административно-наблюдательного производства соответствующим административным органом в пределах его компетенции осуществляется проверка деятельности конкретного физического или юридического лица не по всем, а лишь по некоторым вопросам, образующим предмет того вида наблюдения, который входит в компетенцию этого органа. В качестве примера можно привести производство по проведению: камеральной налоговой проверки; камеральной проверки органом государственного внебюджетного фонда; выездной налоговой проверки по какому-либо одному налогу; технического осмотра транспортных средств, принадлежащих конкретным физическим или юридическим лицам.

Процедура осуществления каждого из двух видов названных выше административно-наблюдательных производств включает в себя следующие общие стадии разрешения индивидуального надзорного (контрольного) дела:

1) возбуждение надзорного (контрольного) дела посредством вынесения уполномоченным должностным лицом соответствующего административного органа решения (распоряжения) о проведении проверочных (контрольных) мероприятий в отношении индивидуально определенных физического лица или организации;

2) осуществление уполномоченными должностными лицами административного органа проверочного (контрольного) мероприятия или комплекса таких мероприятий в отношении индивидуально определенных физического лица или организации;

3) определение результатов проверочного (контрольного) мероприятия или комплекса таких мероприятий и составление соответствующего акта (протокола), отражающего эти результаты;

4) принятие уполномоченным должностным лицом административного органа решения по результатам проведенного проверочного мероприятия или комплекса таких мероприятий.

Правовое регулирование отдельных административно-наблюдательных (контрольных, надзорных) производств осуществляется в настоящее время отдельными федеральными законами, в том числе кодифицированными, в частности, Налоговым и Таможенным кодексами РФ, а также многочисленными подзаконными нормативными правовыми актами.

***Производство по применению мер административного принуждения, не связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности.*** Данное производство может быть определено как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению подведомственных им административных дел о применении к физическим и юридическим лицам мер административного принуждения (пресечения и обеспечения).

В зависимости от вида мер административного принуждения, применяемых административными органами в порядке, предусмотренном административно-процессуальными нормами, можно выделить следующие виды административных производств.

**1. Административно-пресекательное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению подведомственных им административных дел, связанных с применением к физическим и юридическим лицам мер административного пресечения. Следует отметить, что далеко не все виды мер административного пресечения применяются в рамках данного производства, т.е. в рамках процессуальных административных процедур. В соответствии с действующим российским законодательством с соблюдением процессуальных административных процедур применяются, в частности, такие меры административного пресечения, как выдача физическим и юридическим лицам письменных предписаний об устранении выявленных в ходе проверки нарушений действующего законодательства, специальных норм и правил, приостановление действия лицензии или иного специального разрешения.

Так, например, в рамках соответствующих административно-принудительных процессуальных процедур разрешаются административные дела о выдаче антимонопольными органами предписаний хозяйствующим субъектам, государственным органам и органам местного самоуправления о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, о списании органами федерального казначейства в бесспорном порядке сумм бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, о приостановлении таможенным органом выпуска товаров.

Административно-правовые процедуры применения компетентными административными органами указанных мер административного пресечения установлены в соответствующих специальных нормативных правовых актах.



**2. Административно-обеспечительное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению подведомственных им административных дел, связанных с применением к физическим лицам и организациям мер административного обеспечения исполнения ими возложенных на них обязанностей. В рамках данного производства и соответствующих административно-правовых процедур разрешаются, в частности, индивидуальные дела о наложении налоговыми органами ареста на имущество налогоплательщиков, о приостановлении налоговыми органами операций по счетам организаций-налогоплательщиков в банках с целью обеспечения исполнения ими решений о взыскании налогов или сборов.

Правовое регулирование указанных производств осуществляется в соответствии Налоговым кодексом РФ.

**3. Административно-исполнительное производство** выделяется в административно-правовой литературе как самостоятельный вид административного производства. Данное производство не является стадией судопроизводства, поскольку представляет собой не судебную, а административно-публичную деятельность, осуществляемую специально уполномоченным на то органом исполнительной власти — Федеральной службой судебных приставов и ее территориальными органами в субъектах РФ посредством применения административных методов воздействия на субъекты исполнительных правоотношений.

В процессе административно-исполнительного производства осуществляется принудительное исполнение судебных актов, а также актов других органов, которым при осуществлении установленных законом полномочий предоставлено право возлагать на граждан, организации или бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий.

Таким образом, административно-исполнительное производство можно определить как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с принудительным исполнением должниками возложенных на них судебными актами или актами административных органов обязанностей.

Порядок осуществления исполнительного производства регулируется в настоящее время Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 21 октября 2007 г.

**Производство по делам об административных правонарушениях** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению подведомственных им административных дел об административных правонарушениях, т.е. по существу дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности (данное производство будет подробно рассмотрено в главе 16).

**Административно-арбитражное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению административных дел, связанных с рассмотрением споров и разногласий (административных споров), возникающих в административно-публичной сфере между административными органами, с одной стороны, и физическими лицами и организациями — с другой.

В зависимости от вида административных правоотношений, в рамках которых возник административный спор, представляется возможным выделить две большие группы административно-арбитражных производств, которые могут быть подразделены на виды с учетом предметных критериев.

**1. Административно-арбитражное производство по разрешению административных споров, возникших в рамках административно-регулятивных правоотношений (административно-регулятивных споров).** В его структуре в зависимости от предмета административного спора можно выделить:

- производство по разрешению споров, связанных с отказом в предоставлении физическому лицу или организации субъективного юридического права или в реализации им такого права, например, права на получение специального разрешения, права на получение информации;
- производство по разрешению споров, связанных с возложением на физическое лицо или организацию определенной субъективной юридической обязанности, например, обязанности по уплате налога, обязанности реализовать продукцию по определенной цене (тарифу).

**2. Административно-арбитражное производство по разрешению административных споров, возникающих в рамках административно-охранительных правоотношений (административно-охранительных споров).**

В его структуре в зависимости от предмета административного спора можно выделить:

- производство по разрешению споров, связанных с совершением административными органами контрольно-надзорных действий, в частности, действий по проведению проверок в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;
- производство по разрешению споров, связанных с применением административными органами мер административного принуждения, в частности, мер административного пресечения и мер административно-принудительного исполнения.

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите существенные признаки административно-правовой процедуры.
2. На какие виды можно подразделить административно-правовые процедуры?
3. Сформулируйте определение, назовите существенные признаки и виды административного процесса.
4. Какие административные производства можно выделить в структуре административно-регулятивного процесса? Раскройте основное содержание выделенных производств.
5. Какие административные производства можно выделить в структуре административно-охранительного процесса? Раскройте основное содержание выделенных производств.

### Задания для самостоятельной работы

#### Модульная программа к главе 15

#### «Правовые процедуры административно-публичной деятельности»

Основные аспекты	Административно-правовые процедуры				Административный процесс			
	Понятие	Основные признаки	Критерии для классификации	Виды	Понятие	Основные признаки	Критерии для классификации	Виды
Содержание (краткая характеристика)								

<i>Структура</i>	<i>Административно-регулятивного процесса</i>							
	Правопредставительное производство	Лицензионно-разрешительное производство	Регистрационное производство	Удостоверительное производство	Экзаменационное производство	Конкурсное производство	Поощрительное производство	Производство по возложению специальных публично-правовых обязанностей
Понятие (краткая характеристика)								

<i>Структура</i>	<i>Административно-охранительного процесса</i>			
	Административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство	Производство по применению мер административного принуждения, не связанных с привлечением к административной ответственности	Производство по делам об административных правонарушениях	Административно-арбитражное производство
Понятие (краткая характеристика)				

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;

- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: до-полнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Производство по делам об административных правонарушениях

### 16.1. Понятие и задачи производства по делам об административных правонарушениях

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит нормативного определения термина «производство по делам об административных правонарушениях». Но если исходить из характеризующих его признаков, то под **производством по делам об административных правонарушениях** следует понимать основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений деятельность судей, органов и должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также применению к виновным мер административной ответственности, осуществляемую в особом административно-процессуальном порядке в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечения исполнения вынесенного постановления, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

В ст. 24.1 КоАП РФ сформулированы задачи, определяющие значение и содержание производства по делам об административных правонарушениях. Их сущность сводится к выяснению обстоятельств дела, его разрешению в соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, выявлению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения.

**Выяснение обстоятельств** каждого дела должно быть всесторонним, полным, объективным и своевременным.

**1. Всесторонность и полнота** предполагают выявление всех признаков административного правонарушения, которые имеют существенное значение для вынесения постановления по делу. О полном и всестороннем исследовании речь может идти лишь в том

случае, если изучены все обстоятельства по делу, а также собраны и процессуально закреплены необходимые доказательства, подтверждающие факт административного правонарушения и виновность лица, привлекаемого к административной ответственности.

Решая первую задачу, юрисдикционный орган должен установить сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, наличие обстоятельств, смягчающих либо отягчающих ответственность, а также исключających данное производство.

Обстоятельства, исключające производство по делу об административном правонарушении, подразделяются на две группы.

*Первую группу* составляют обстоятельства, которые исключают административную ответственность. К ним законодатель отнес отсутствие события или состава административного правонарушения, а также действия лица в состоянии крайней необходимости.

*Вторую группу* составляют обстоятельства, при которых имеется факт противоправного деяния, однако лицо, его совершившее, в силу ряда причин освобождается от административной ответственности. Такими обстоятельствами могут служить: издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; отмена закона, установившего административную ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

**2. Требование объективности** при выяснении обстоятельств дела направлено на недопущение одностороннего подхода к оценке факта правонарушения. Объективность в производстве по делам об административных правонарушениях есть не что иное, как соответствие реальной действительности, беспристрастность, непредвзятость при его осуществлении.

Существуют различные правовые механизмы для обеспечения справедливости и беспристрастности судей, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. К ним, например, Кодекс РФ об административных правонарушениях относит административную ответствен-

ность за заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении; надзор прокуратуры за соблюдением Конституции РФ, исполнением законодательства; самоотвод или отвод судьи, члена коллегиального органа или должностного лица, если в деле присутствуют их интересы (прямые или косвенные), а также в иных ситуациях, где их участие могло бы поставить под сомнение объективность рассмотрения дела; возможность отмены постановления и возвращение дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

3. *Своевременность* рассмотрения дел об административных правонарушениях предполагает соблюдение сроков, установленных в общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях. Их закрепление призвано способствовать вынесению постановления в кратчайшее время, максимально приближенное к моменту совершения противоправного деяния.

Важной задачей производства является *разрешение дела в соответствии с законом*. Соблюдение закона — обязательное условие обеспечения правопорядка, охраны общественных интересов, прав граждан и организаций.

За исполнением данной задачи осуществляется прокурорский надзор, сущность которого сводится к деятельности прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов юрисдикционными органами. Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ, точным и единообразным исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Указанное исключение обусловлено той особой, самостоятельной ролью, которая отведена судам в системе органов государственной власти.

В производстве по делам об административных правонарушениях прокуратура преследует цель обеспечить средствами прокурорского надзора: верховенство законов на всей территории Российской Федерации; недопущение нарушений конституционных прав и свобод граждан, вовлеченных в сферу данного производства; защиту законных интересов общества и государства от противоправных посягательств.

Органы прокуратуры, осуществляя надзор за соблюдением законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях, принимают меры к выявлению и устранению



нарушений закона, причин и условий, способствующих этим нарушениям, а также привлекают виновных к ответственности. Своим участием в производстве по делу об административном правонарушении органы прокуратуры призваны содействовать правильному, в соответствии с законом, разрешению дела. Осуществляя надзор за соблюдением законности, они принимают меры к восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к установленной законом ответственности.

*Задача по обеспечению исполнения вынесенного постановления* тесно связана с неотвратимостью воздействия государства к правонарушителю. Ее игнорирование на практике может привести к невозможности осуществления эффективной борьбы с правонарушениями. Среди мер, обеспечивающих фактическое исполнение вынесенного постановления, можно выделить учет юрисдикционным органом имущественной и финансовой возможности правонарушителя исполнить назначенное наказание, наличие специальных органов, исполняющих конкретный вид наказания, установление административной ответственности за уклонение от исполнения наказания и др.

Осуществление производства по делам об административных правонарушениях не может ограничиваться лишь борьбой с уже совершенными правонарушениями. Большое значение должно придаваться их предупреждению. Поэтому при рассмотрении дел судьи, органы и должностные лица обязаны принимать необходимые меры *к выявлению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений*.

Установленные причины и условия служат достаточным основанием для вынесения обоснованного представления соответствующим организациям и должностным лицам об их устранении. В случае неприятия мер должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности.

В интересах выполнения задач производства КоАП РФ устанавливает язык, на котором оно осуществляется. Таковым является русский язык. В республиках, входящих в состав Российской Федерации, производство может вестись на их государственных языках. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

В то же время КоАП РФ предусматривает гарантии для лиц, участвующих в производстве по делу и не владеющих языком, на котором оно ведется. Одной из них является право выступать на родном языке. Лицу, не владеющему языком, должно быть обеспе-

чено реальное право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на его родном языке. Кроме того, оно может выступать на любом другом языке, которым владеет. При этом владение языком прежде всего предполагает возможность свободно изъясняться на этом языке.

Другой гарантией является обеспечение права пользоваться услугами переводчика. Это означает, что, во-первых, лицу, не владеющему языком, должен быть обеспечен не только устный перевод всех материалов дела, но и письменный перевод документов, которые должны быть вручены участникам производства; во-вторых, переводчик должен участвовать на протяжении всего производства, а не только на его отдельных стадиях и этапах; в-третьих, осуществлять перевод должен человек, не только знающий соответствующие языки или владеющий навыками сурдоперевода, но и не заинтересованный в исходе дела.

Нарушение установленных законом процессуальных гарантий защиты прав лиц, не владеющих языком, на котором ведется производство, может являться основанием для обжалования принятого по делу об административном правонарушении постановления.

Язык, на котором ведется производство, не следует понимать лишь как язык, на котором дело должно рассматриваться. Без всякого сомнения, для начальных стадий производства (возбуждение дела, административное расследование) вопрос о языке также имеет весьма существенное значение.

Дела об административных правонарушениях *рассматриваются открыто*, что способствует осуществлению общественного контроля за надлежащим исполнением обязанностей и соблюдением законодательства судьями, органами и должностными лицами, осуществляющими производство по делам об административных правонарушениях, а также иными лицами, участвующими в производстве по делу. Открытость предполагает обязательное оглашение всех решений, принятых как в результате рассмотрения дела, так и в процессе его рассмотрения.

Открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях означает, что оно осуществляется публично. Граждане, проявившие интерес к делу, имеют право свободно находиться при его рассмотрении, а также освещать ход и результаты дела в средствах массовой информации. В то же время КоАП РФ предусматривает ряд обстоятельств, когда дело об административном правонарушении *может рассматриваться в закрытом режиме*. Причем законодатель перечисляет не категории дел, а лишь причины, по которым принимается решение о закрытом рассмотрении того или иного

дела. Речь идет о необходимости защиты государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны; обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких; защиты чести и достоинства лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких.

Решение о закрытом рассмотрении дела может быть принято только судьей, органом или должностным лицом, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении. Решение выносится путем мотивированного определения.

Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, *имеют право заявлять ходатайства*, которые подлежат обязательному рассмотрению судьей, органом или должностным лицом, в чьем производстве находится данное дело. Таким правом обладают: лицо, в отношении которого ведется производство, потерпевший, законный представитель, защитник, представитель, эксперт, прокурор. Данные лица вправе заявлять различные ходатайства — о прекращении производства по делу об административном правонарушении, об истребовании дополнительных доказательств, о назначении дополнительной или повторной экспертизы, о производстве других процессуальных действий, о переносе даты рассмотрения дела и др.

Ходатайство представляет собой официальную просьбу участника производства о совершении процессуальных действий или принятии решений, обращенную к судье, органу или должностному лицу, в производстве которых находится данное дело. КоАП РФ предусмотрена только письменная форма заявления ходатайства. Все ходатайства в обязательном порядке приобщаются к делу об административном правонарушении.

Заявленное ходатайство подлежит немедленному рассмотрению. Если обстоятельства, о которых указано в ходатайстве, имеют значение для дела, то ходатайство подлежит удовлетворению. В то же время в случае, если судья, орган или должностное лицо, рассмотревшие ходатайство, не обнаружат оснований для его удовлетворения, они должны сообщить о своем решении в виде определения тому лицу, от которого поступило ходатайство, с указанием мотивов отказа. Отказ в удовлетворении ходатайства не лишает его заявителя права подать такое же ходатайство в дальнейшем. Кроме того, лицо, заявившее ходатайство, может обжаловать определение об отказе в его удовлетворении.

КоАП РФ предусматривает ряд обстоятельств, при выявлении хотя бы одного из которых производство по делу об администра-

тивном правонарушении *подлежит прекращению либо вообще не может быть начато.*

Обстоятельства, исключаящие производство по делу об административном правонарушении, подразделяются на две группы:

1) исключаящие административную ответственность, к которым относятся: отсутствие события административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения; действия лица в соответствии с крайней необходимостью.

2) те, при которых имеется факт противоправного деяния, однако лицо, его совершившее, в силу ряда причин освобождается от административной ответственности; такими обстоятельствами могут служить: издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; отмена закона, установившего административную ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

## 16.2. Участники производства по делам об административных правонарушениях

В производстве по делам об административных правонарушениях участвует широкий круг лиц, которые могут быть распределены по трем группам. Первую группу составляют лица, интересы которых затрагиваются производством по делу об административном правонарушении, — это лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший. Ко второй группе отнесены лица, защищающие или представляющие интересы других лиц, а именно: законные представители физического лица, законные представители юридического лица, защитник и представитель. В третью группу включены лица, выполняющие разнообразные процессуальные функции, — это свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик, прокурор.

Лицом, в отношении которого ведется производство, следует признавать лицо, в отношении которого возбуждено дело об адми-

нистративном правонарушении. Таковым может быть физическое, должностное или юридическое лицо.

**Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении**, является обязательным его участником. Участие может осуществляться в двух формах: *очное* и *заочное*. Безусловно, присутствие данного лица способствует более полному исследованию всех обстоятельств дела, а также позволяет ему лично защищать свои интересы. Вместе с тем КоАП РФ допускает заочное участие указанного лица в том случае, если имеются данные о надлежащем его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. Кроме того, судья, орган или должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, при рассмотрении других категорий дел, в связи с чем существует возможность привода данного лица. Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения судьи, органа или должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Для защиты своих законных интересов лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, наделяется процессуальными правами, прежде всего правом знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника. В то же время данный перечень прав не является исчерпывающим. Лицо, в отношении которого ведется производство, имеет также право:

- ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта;
- отказаться от подписания протоколов, составляемых в порядке производства по делам об административных правонарушениях;
- ознакомиться с протоколом об административном правонарушении, а также представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые должны быть приложены к протоколу;

- отказать от уплаты административного штрафа на месте совершения административного правонарушения;
- обжаловать постановление по делу об административном правонарушении;
- защищать свои интересы любыми средствами и способами, не противоречащими закону.

**Потерпевшим от административного правонарушения** может признаваться как физическое, так и юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Лицо может быть признано потерпевшим должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, на стадии возбуждения дела, либо судьей, органом или должностным лицом, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях.

Юридическим фактом, с которым связано вступление потерпевшего в административно-процессуальные отношения, является факт причинения ему физического, имущественного или морального вреда. Физический вред выражается в причинении вреда здоровью, имущественный — в причинении материального ущерба путем хищения, повреждения или уничтожения принадлежащего потерпевшему имущества, моральный — в нравственных или душевных переживаниях лица в связи с противоправными действиями.

Потерпевший как лицо, заинтересованное в исходе дела об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, а также пользоваться иными процессуальными правами.

При причинении потерпевшему материального ущерба он вправе предъявить лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, гражданский иск.

Свои процессуальные права лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший могут реализовать самостоятельно, через **представителя** или совместно с представителем. Законодательство об административных правонарушениях предусматривает два вида представительства в производстве по делам об административных правонарушениях:

- представительство в силу закона (законное представительство);
- представительство по соглашению сторон (договорное представительство).

Защита прав и законных интересов лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего является главным предназначением их законных представителей. КоАП РФ отдельно выделяет законных представителей физического лица и законных представителей юридического лица.

Законные представители физического лица — а ими могут быть только родители, усыновители, опекуны и попечители — защищают права и охраняемые законом интересы несовершеннолетних, недееспособных и ограниченно дееспособных граждан.

Законными представителями юридического лица являются его руководитель либо иные лица, признанные в соответствии с законодательством или учредительными документами органом юридического лица. Законодательство не ограничивает круг лиц — представителей юридического лица. Единственное требование — это наличие надлежащим образом оформленных полномочий на ведение дела от имени юридического лица.

В Российской Федерации каждый вправе рассчитывать на квалифицированную юридическую помощь, которая гарантирована ч. 1 ст. 48 Конституции РФ. Для ее получения лицо может обратиться в юридическую консультацию, в юридическую фирму либо бюро, имеющие соответствующее разрешение на оказание правовых услуг. Для оказания юридической помощи сторонам в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать не только представитель, но и *защитник*. КоАП РФ не содержит определений данных участников производства, однако из его анализа вытекает, что таковыми следует считать:

- защитника — это адвокат или иное лицо, оказывающее юридическую помощь лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- представителя — это адвокат или иное лицо, оказывающее в производстве по делу об административном правонарушении юридическую помощь потерпевшему.

Моментом, с которого защитник и представитель допускаются к участию в производстве, является составление протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица защитник допускается с момента его задержания.

С момента допуска к участию в производстве по делу об административном правонарушении защитник и представитель имеют право:

- знакомиться со всеми материалами дела, в том числе с протоколом административного задержания и другими протоколами процессуальных действий, произведенных с участием подзащитного;
- участвовать в рассмотрении дела;
- представлять доказательства;
- заявлять ходатайства и отводы;
- обжаловать применение мер обеспечения производства по делу;
- обжаловать постановление по делу;
- пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Кроме того, защитник вправе иметь с лицом, подвергнутому административному задержанию, свидания наедине без ограничения их количества и продолжительности.

В качестве *свидетеля* в производстве по делу об административном правонарушении может быть вызвано любое лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Это могут быть: очевидцы правонарушения; лица, обнаружившие последствия противоправного деяния; лица, которые слышали, как происходило событие; потерпевшие; законные представители физического или юридического лица. Как свидетели могут быть опрошены сотрудники органов внутренних дел или другие лица, которые пресекли правонарушение, принимали участие в задержании правонарушителя и его доставлении.

КоАП РФ закрепляет три основные обязанности свидетеля:

- 1) явиться по вызову судьи, органа или должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- 2) дать правдивые показания, т.е. сообщить все известное ему по делу и ответить на поставленные вопросы;
- 3) удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

За отказ или уклонение от исполнения обязанностей свидетель несет административную ответственность.

Одной из гарантий обеспечения законного и обоснованного разрешения дела об административном правонарушении служит участие в производстве по делу об административном правонарушении *понятых*.

Понятые привлекаются к производству процессуальных действий по собиранию и закреплению доказательств по делу, а также к производству процессуальных действий, затрагивающих права и



законные интересы лица, в отношении которого ведется данное производство.

На понятых возлагается процессуальная обязанность удостоверить в протоколе своей подписью факт, содержание и результаты процессуальных действий, при проведении которых они присутствовали. Это, с одной стороны, обеспечивает соблюдение законности в производстве по делу и повышает достоверность составленного протокола, а с другой — позволяет судье, органу или должностному лицу, рассматривающим дело, проверить соответствие данных, зафиксированных в протоколе, обстоятельствам, имевшим место в действительности.

В качестве понятых могут быть вызваны любые не заинтересованные в исходе дела совершеннолетние лица. Число понятых должно быть не менее двух. Нежелательно привлечение в качестве понятых сотрудников и работников органов внутренних дел, иных органов, в производстве которых находится или может впоследствии находиться дело об административном правонарушении.

Понятые вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол соответствующего действия.

В случае необходимости, т.е. при возникновении в процессе рассмотрения дела сомнений относительно полноты и правильности фиксации в протоколе хода, содержания и результатов действий, понятые могут быть опрошены в качестве свидетелей по поводу того, что действительно имело место в ходе процессуального действия, произведенного с их участием.

В современной правоприменительной практике возрастает роль новейших технологий в процессе доказывания и установления объективной истины, поэтому особое значение приобретают специальные познания в самых различных отраслях. В этой связи для участия в производстве по делу об административном правонарушении может привлекаться *специалист*, которым может быть 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. Предметом применения специальных познаний и технических средств могут выступать обстановка места происшествия, социально-психологические характеристики личности правонарушителя и иные обстоятельства.

Специалист обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, тре-

бующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты. Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Специалист вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий.

Заявления и замечания подлежат занесению в протокол. Специалист имеет право на возмещение расходов, понесенных им в связи с явкой в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Требование органа, судьи или должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, о вызове специалиста подлежит исполнению. За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, специалист несет административную ответственность.

Участие лица в производстве по делу об административном правонарушении в качестве специалиста не исключает возможности его опроса по этому же делу как свидетеля.

В случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, судья, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, выносят определение о назначении экспертизы.

*Эксперт* в отличие от специалиста имеет дело с уже собранными доказательствами. Им может быть как работник экспертного учреждения, так и иное сведущее лицо, привлекаемое к выполнению роли эксперта в разовом порядке. Правовое положение эксперта в производстве по делам об административных правонарушениях во многом тождественно правовому статусу аналогичной фигуры в уголовном и гражданском судопроизводстве.

Главная обязанность эксперта — дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам. Заключение дается в письменной форме от своего имени, где должно быть указано, кем и на

каком основании проводились исследования, их содержание, а также даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и выводы.

Осуществление процессуальных прав эксперта связано с поставленными перед ним вопросами. Эксперт, насколько это необходимо для дачи заключения, вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы; заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законным представителям, потерпевшему и свидетелям; указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, установленные при проведении экспертизы; отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи квалифицированного заключения.

Как участник производства по делу об административном правонарушении эксперт несет административную ответственность за дачу заведомо ложного заключения, а также за отказ или уклонение от исполнения своих процессуальных обязанностей.

Лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство, обеспечивается право знакомиться с материалами дела, участвовать в производстве через *переводчика* и выступать на родном языке или на любом свободно избранном ими языке общения. Участие переводчика дает возможность лицам, пользующимся его услугами, активно участвовать в производстве по делу об административном правонарушении, защищать свои права и законные интересы.

Переводчик другой функции в производстве по делу, кроме как перевод, выполнять не должен. Недопустимо объединение в одном лице функции переводчика и лица, ведущего производство по делу, адвоката, эксперта, свидетеля и т.п. Участие в деле переводчика фиксируется в протоколе. К лицу, назначаемому переводчиком, предъявляются следующие требования: возраст не моложе 18 лет; незаинтересованность в исходе дела; владение языком, на котором ведется производство, или навыками сурдоперевода.

Назначенный судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело, переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и выполнить полно и точно порученный ему перевод, удостоверив верность перевода своей подписью.

Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода. Отказ переводчика от подписи должен расцениваться как уклонение от выполнения порученных ему функций со всеми вытекающими последствиями.

В целях защиты прав и охраняемых законом интересов граждан, а также государственных и общественных интересов на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении может участвовать *прокурор*.

В производстве по делу об административном правонарушении прокурор выступает самостоятельно, независимо от остальных участников. Его заинтересованность носит процессуально-правовой характер, он выступает от своего имени в защиту интересов любого из участников производства, права которого необоснованно ущемлены. Участвуя в производстве по делам об административных правонарушениях, прокурор вправе: требовать от должностных лиц представления для рассмотрения необходимых документов, материалов и иных сведений; вызывать граждан и должностных лиц в прокуратуру и требовать от них объяснений по фактам нарушений законодательства; возбуждать производство по делу об административном правонарушении; освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов; 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, совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Законодательство предусматривает ряд обстоятельств, исключающих возможность участия отдельных лиц в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика. Вопрос об их допуске решается тем судьей, органом или должностным лицом, в производстве которых находится дело. Так, к участию в качестве защитника и представителя не допускаются лица, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу.

К участию в качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица, если они либо состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответст-

венности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, либо ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, либо лично, прямо или косвенно, заинтересованы в исходе данного дела.

Вопрос об отстранении указанных лиц решается двумя способами: самоотвод и отвод, заявляемыми в устной или письменной форме судье, органу, должностному лицу, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении, которые, рассмотрев заявление, выносят определение о его удовлетворении либо об отказе в удовлетворении.

### 16.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

*Мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях* признаются меры административно-принудительного характера, применяемые уполномоченными на то субъектами к лицам, в отношении которых осуществляется производство по делу, а также иным участникам производства. В соответствии со ст. 27.1 КоАП РФ указанные меры применяются *в целях*:

- пресечения административного правонарушения;
- установления личности нарушителя;
- составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения;
- обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, являясь разновидностью мер административно-правового принуждения, имеют общие черты с административно-предупредительными, административно-пресекательными мерами и мерами административного наказания. В то же время данная группа мер обладает своими специфическими признаками, среди которых выделяются следующие:

- они применяются только при наличии административного правонарушения, при этом их применение возможно как в процессе совершения административного правонарушения, так и после его совершения;

**494** Раздел VI. Административно-правовые процедуры и административный процесс

- они регламентируются только на законодательном уровне, регулирование подзаконными нормативными правовыми актами возможно лишь в части порядка применения конкретных из установленных в гл. 27 КоАП РФ мер;
- применение данной группы мер имеет основной задачей обеспечение нормального хода производства по делам об административных правонарушениях.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут применяться на любой стадии производства, а составление первого протокола о применении этих мер является актом возбуждения дела об административном правонарушении. Применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении за рамками процессуальных сроков, отведенных законодателем на его осуществление, недопустимо.

В связи с тем, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях связаны с непосредственным ограничением прав и свобод человека и гражданина, их применение возможно только уполномоченными должностными лицами в соответствии с их компетенцией, установленной законом.

Согласно ст. 27.1 КоАП РФ уполномоченные должностные лица в пределах своих полномочий вправе применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- 4) личный досмотр;
- 5) досмотр транспортного средства;
- 6) осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 7) изъятие вещей и документов;
- 8) отстранение от управления транспортным средством;
- 9) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- 10) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 11) задержание транспортного средства;
- 12) запрещение эксплуатации транспортного средства;
- 13) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 14) привод;
- 15) временный запрет деятельности.

Условно установленные КоАП РФ меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут быть подразделены на следующие группы:

- *применяемые непосредственно к личности* лица, в отношении которого осуществляется производство по делу (доставление, административное задержание, медицинское освидетельствование на состояние опьянения и т.п.);
- *имущественного характера* (изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей и т.п.);
- *технического характера* (запрещение эксплуатации транспортного средства, временный запрет деятельности).

По своему юридическому содержанию данная группа мер административного принуждения может быть подразделена на следующие виды:

- обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, привод);
- направленные на получение доказательств (личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; досмотр транспортного средства; изъятие вещей и документов; направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения; арест товаров, транспортных средств и иных вещей);
- направленные на обеспечение исполнения будущего административного наказания (изъятия водительского удостоверения — для исполнения административного наказания в виде лишения специального права; временный запрет деятельности — для административного приостановления деятельности).

Кроме того, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях можно подразделить и таким образом:

- применяемые только к физическим лицам и непосредственно ограничивающие их личные права и свободы;
- применяемые только к юридическим лицам;
- смешанного характера.

Основания и порядок применения каждой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях детально урегулированы в гл. 27 КоАП РФ. В общих чертах их существо сводится к следующему.

**1. Доставка** является принудительным препровождением физического лица в служебное помещение органа внутренних дел (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения. Оно осуществляется в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности составить его на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. Доставка не может осуществляться, если на месте совершения административного правонарушения имеется возможность для установления личности физического лица, обстоятельств происшествия, возможность составить протокол об административном правонарушении, либо применить административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа.

Реализацию такой меры принуждения, как доставка, осуществляют должностные лица органов внутренних дел (милиции) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (милиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (милиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

Время, необходимое для доставления нарушителя, конкретно не определено, однако в соответствии с ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ оно должно быть осуществлено *в возможно короткий срок*.

Не подлежат доставлению в служебные помещения органов внутренних дел обнаруженные на улицах и в других общественных местах лица, находящиеся в бессознательном состоянии, а также с явно выраженным тяжелым состоянием здоровья. В таких случаях на место обнаружения вызывается скорая медицинская помощь.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Доставка выполняет *обеспечительную функцию* для дальнейшего возможного административного задержания.

**2. Административное задержание** граждан применяется в связи с совершением административного правонарушения и состоит в кратковременном ограничении свободы правонарушителя путем его помещения и содержания в специально охраняемом помещении милиции — комнате для задержанных.



Основания и порядок административного задержания граждан урегулированы КоАП РФ (ст. 27.3—27.6), Законом РФ «О милиции» (ст. 11), а также другими нормативными правовыми актами (например, Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»).

Административное задержание применяется в исключительных случаях, поэтому его срок *не должен превышать три часа*, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 27.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Так, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения физическое лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Кроме того, на срок не более 48 часов может быть подвергнуто административному задержанию лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест.

Срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя для составления протокол, а лица, находящегося в состоянии опьянения, — со времени его вытрезвления.

Применение административного задержания возможно не ко всем категориям лиц, совершивших административные правонарушения. Оно *не применяется в отношении:*

- 1) иностранных граждан, пользующихся дипломатическим иммунитетом;
- 2) депутатов всех уровней представительной власти на соответствующей территории;
- 3) судей;
- 4) прокуроров и некоторых иных категорий лиц.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя и инициалы лица, составившего протокол; сведения о задержанном лице; время, место и мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. Если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись.

**3. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице** представляют собой обследование вещей, проводимое в соответствии со ст. 27.7 КоАП РФ, без нарушения их конструктивной целостности, осуществляемое в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного

правонарушения должностными лицами, указанными в ст. 27.2 и 27.3 КоАП РФ.

*Личный досмотр* производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола, при этом доступ иных лиц в помещение, где производится личный досмотр, должен быть ограничен. *Досмотр вещей*, находящихся при физическом лице, осуществляется уполномоченными на то должностными лицами также в присутствии двух понятых.

Личному досмотру, досмотру вещей должно предшествовать предложение лицу, в отношении которого имеются данные о совершении им административного правонарушения, предъявить документы, подтверждающие его личность, а также документы или вещи, другие предметы, являющиеся орудием или непосредственным объектом правонарушения.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

**4. Досмотр транспортного средства** означает его обследование без нарушения конструктивной целостности.

Данная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеет такие же цели и круг уполномоченных субъектов, имеющих право на ее осуществление, как и для досмотра. Досмотр может проводиться также лицами, уполномоченными осуществлять доставление и административное задерж-

жание в пределах их компетенции. Так, сотрудники милиции могут осуществлять досмотр транспортных средств *при подозрении, что они используются в противоправных целях.*

Факт и результаты досмотра транспортного средства фиксируются в протоколе. При этом может составляться как самостоятельный, специальный протокол, так и допускается фиксация необходимых сведений путем внесения соответствующей записи в протокол об административном задержании.

**5. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов** представляет собой непосредственное изучение лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, при участии понятых участков местности, помещений, отдельных предметов и иных объектов в целях пресечения правонарушения, обнаружения предметов и орудий совершения правонарушения, установления иных обстоятельств, имеющих значение для дела.

Данная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых. *Основанием* для применения осмотра является совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения в сфере предпринимательской деятельности, налогообложения и иных сферах функционирования субъектов, имеющих специальный статус — индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о соответствующем юридическом лице, а также о его законном представителе либо об ином представителе, об индивидуальном предпринимателе или о его представителе, об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, о виде и реквизитах документов.

При необходимости во время осмотра может осуществляться фото- и киносъемка, видеозапись, а также иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением указанных спо-

собов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

Протокол об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя, а также понятыми. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его представителя, индивидуального предпринимателя или его представителя от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

**6. Изъятие вещей и документов** заключается в принудительном лишении возможности владения (пользования, распоряжения) лицом, в отношении которого осуществляется производство по делу, определенной вещью, предметом или документом, которые явились орудием или предметом совершения административного правонарушения.

Предметы, вещи, документы могут изыматься не только у лица, в отношении которого осуществляется производство по делу, но и у иных лиц — свидетелей, потерпевших, законных представителей несовершеннолетних и юридических лиц, у которых они находятся.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов.

Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, понятыми. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

**7. Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида** заключается в запрещении лицу осуществлять какие-либо действия, в результате которых транспортное средство может быть приведено в движение. Оно применяется как в отношении водителей (лиц, имеющих право на управление соответствующим

щим транспортным средством), так и других лиц (вообще не имеющих водительского удостоверения либо лишенных права на управление транспортным средством). Основаниями для отстранения лица от управления транспортным средством являются наличие данных о том, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также факты совершения им административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ.

Целью применения данной меры обеспечения является не запрещение его эксплуатации, а недопущение управления им конкретным лицом. Лицо отстраняется от управления транспортным средством до устранения причины отстранения. Поэтому в этих случаях есть возможность дальнейшего управления этим транспортным средством другим лицом при наличии водительского удостоверения, доверенности на право управления этим транспортным средством и отсутствии обстоятельств, при которых эксплуатация транспортных средств запрещается.

**8. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения**, введенное 1 июля 2008 г., применяется непосредственно должностными лицами Государственной инспекции по безопасности дорожного движения (ГИБДД) МВД России, а также должностными лицами военной автомобильной инспекции к лицам, управляющим транспортными средствами, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения. По результатам освидетельствования соответствующим должностным лицом составляется акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, копия которого вручается лицу, в отношении которого оно проводилось. Порядок такого освидетельствования устанавливается Правительством РФ.

В случае отказа лица от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо в случае его несогласия с результатами такого освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

**9. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения** распространяется на управляющих транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения. Оно проводится в медицинском учреждении на основании протокола о направлении на медицинское освидетельствование, подписанного должностным лицом,

которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства, и водителем транспортного средства, в отношении которого применяется данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Результаты медицинского освидетельствования отражаются в акте медицинского освидетельствования, который составляется в двух экземплярах, подписывается врачом (фельдшером), проводившим медицинское освидетельствование, и заверяется печатью организации здравоохранения. Копия акта медицинского освидетельствования вручается лицу, в отношении которого оно проводилось (введено с 1 июля 2008 г.).

Один экземпляр акта медицинского освидетельствования выдается должностному лицу, доставившему водителя транспортного средства в организацию здравоохранения, второй экземпляр акта хранится в соответствующей организации здравоохранения.

**10. *Задержание транспортного средства*** означает временное принудительное прекращение уполномоченным должностным лицом использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания на месте выявления административного правонарушения) его перемещение при помощи другого транспортного средства и помещение его на специализированную стоянку — специально отведенное охраняемое место хранения задержанных транспортных средств.

При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 12.21—1, ч. 1 ст. 12.21—2 КоАП РФ, задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств (введено в действие с 1 июля 2008 г.).

В том случае, если создаются препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, а подлежащее задержанию транспортное средство по его техническим характеристикам не мо-

жет быть помещено на специализированную стоянку, оно может быть перемещено в том числе путем управления задержанным транспортным средством его водителем либо уполномоченным должностным лицом ГИБДД МВД России или военной автомобильной инспекции в близлежащее место, где не будет создаваться указанных препятствий с последующей блокировкой (введено с 1 июля 2008 г.).

Транспортное средство задерживается до устранения причины задержания (до вытрезвления водителя, устранения неисправностей и т.д.).

Перечень оснований для применения данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях установлен в ст. 27.13 КоАП РФ.

Задержание транспортного средства соответствующего вида осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. О задержании транспортного средства делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется соответствующий протокол, включающий в случае помещения транспортного средства на специализированную стоянку опись находящегося в нем имущества.

Копия протокола вручается лицу, в отношении которого применена указанная мера, а при помещении транспортного средства на специализированную стоянку — также лицу, ответственному за хранение транспортного средства на этой стоянке.

**11. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей** как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях заключается в наложении запрета, адресуемого лицу (его законному представителю), у которого находятся товары, транспортные средства или иные вещи, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, распоряжаться ими (а в случае необходимости и пользоваться).

Арест может быть полным или частичным. Частичным арестом является такое ограничение прав, при котором пользование имуществом осуществляется с разрешения и под контролем должностного лица.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами органов внутренних дел в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца. Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется

протокол. Копия протокола об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю.

Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение другим лицам, у которых отбирается расписка, удостоверяющая, когда и какое имущество они получили на хранение, и их обязательство обеспечить сохранность данного имущества до принятия компетентными органами решения о его судьбе.

**12. Привод** заключается в обеспечении явки лица для рассмотрения дела на основании определения, вынесенного судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело об административном правонарушении.

Привод может быть реализован в добровольной форме. В этой ситуации лицу, подлежащему приводу, под расписку объявляется определение о приводе. В случае отказа от добровольной явки лицо, подлежащее приводу, доставляется к месту вызова принудительно путем сопровождения его сотрудником милиции.

Привод осуществляется органами внутренних дел (милицией) и применяется не только к физическому лицу, привлекаемому к административной ответственности, но и к законному представителю юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законному представителю несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также к свидетелю.

**13. Временный запрет деятельности** применяется при наличии двух условий:

1) если за совершение административного правонарушения предусмотрено назначение наказания в виде приостановления деятельности;

2) если его применение необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Данная мера носит *исключительный характер* — она применяется только в тех случаях, когда другими способами предотвратить наступление неблагоприятных последствий невозможно на срок до 5 суток.

Должностное лицо, применившее данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, при



необходимости принимает меры к ее обеспечению — помещения и места хранения товаров и иных материальных ценностей могут быть опечатаны и т.д. Но при этом не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

При применении данной меры протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, а также протокол о временном запрете деятельности передаются на рассмотрение судье немедленно после их составления.

#### 16.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях, как и любой другой вид административного производства, обладает стадийностью. Стадии формируются в соответствии с задачами производства, однако в отличие от них четкого правового закрепления не имеют и потому не являются достаточно бесспорной категорией.

До принятия Кодекса РФ об административных правонарушениях четкой структуры производства по делам об административных правонарушениях и определения его первой стадии в отечественной административистике не сложилось. Наиболее традиционным являлось выделение в производстве по делам об административных правонарушениях четырех стадий, таких, как административное расследование, рассмотрение дела, обжалование, пересмотр постановления и его исполнение. Однако существовали и другие варианты, например, пятистадийная структура производства. Она была основана на различных вариациях дробления указанных стадий путем выделения стадии рассмотрения дела, стадии принятия по нему решения, выделения стадии обжалования или стадии опротестования (в этом случае даже возникала шестистадийная структура) либо обособления стадии возбуждения дела.

Кодекс РФ об административных правонарушениях однозначным образом ситуации также не разрешил, поскольку в нем имеются лишь разделы, посвященные возбуждению дела, его рассмотрению, пересмотру и исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях. Это предполагает отнесение ста-

дии производства по делам об административных правонарушениях к категории теоретической, подверженной обсуждению, различному толкованию и конструированию.

Стадии в производстве по делам об административных правонарушениях — его главные звенья, характеризующие логику и последовательность действий при рассмотрении и разрешении дел. Каждая стадия в производстве наполнена процессуальными действиями (этапами), объединенными ближайшей целью и задачами.

Для признания какой-либо части административно-процессуальной деятельности в качестве самостоятельной стадии необходимо ее соответствие четко установленным *критериям*:

- 1) относительная самостоятельность;
- 2) логическая взаимосвязь с этапами и другими стадиями производства;
- 3) наличие собственных целей и задач, неисполнение которых препятствует реализации следующей стадии и дальнейшему нормальному развитию всего производства;
- 4) наличие специфического круга участников;
- 5) особый процессуальный порядок реализации процессуальных действий, образующих самостоятельную стадию;
- 6) завершение путем принятия итогового процессуального акта, влекущего переход дела в следующую стадию.

Под стадией понимается сравнительно самостоятельная часть производства, которая имеет свойственные только ей задачи. Стадии отличаются друг от друга и кругом участников производства. На каждой стадии совершаются разные процессуальные действия. Решение задач каждой стадии оформляется специальным процессуальным документом, который как бы подводит итог деятельности. После принятия такого акта начинается новая стадия.

Исходя из анализа положений КоАП РФ, можно говорить о следующей системе стадий и их этапов в производстве по делам об административных правонарушениях.

*I. Возбуждение дела об административном правонарушении:*

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении;
- 2) установление фактических обстоятельств дела (административное расследование);
- 3) процессуальное оформление результатов расследования;
- 4) направление протокола об административном правонарушении на рассмотрение.

*II. Рассмотрение дела:*

- 1) подготовка дела к рассмотрению;
- 2) анализ собранных материалов, обстоятельств дела, доказательств;

3) принятие решения (вынесение постановления или определения) по делу;

4) доведение решения до сведения заинтересованных лиц.

III. *Пересмотр постановлений и решений по делу:*

1) обжалование, опротестование постановления;

2) проверка законности и обоснованности постановления;

3) вынесение решения по жалобе (протесту);

4) реализация решения.

IV. *Исполнение постановления:*

1) возбуждение исполнительного производства;

2) доведение постановления до сведения правонарушителя;

3) обращение постановления к исполнению;

4) приведение постановления в исполнение.

Содержание каждой конкретной стадии и даже их последовательность могут зависеть от вида производства по делам об административных правонарушениях. Так, выделяют *общее производство* (обычный порядок), *упрощенное* (ускоренное) и *особое*.

При упрощенном производстве протокол об административном правонарушении не составляется, а наказание налагается в порядке ст. 28.6 КоАП РФ (например, объявление предупреждения на месте). В этом случае по общему правилу стадия пересмотра исключается, а три других сливаются воедино.

Особый порядок установлен для отдельных видов административных правонарушений, представляет ту же последовательность стадий, что и общий порядок, но характеризуется наличием особых правил: особые сроки задержания, рассмотрения дела и т.д. (например, при рассмотрении дела об административном правонарушении, посягающего на избирательные права граждан или административного правонарушения, предусматривающего в качестве наказания административное приостановление деятельности).

Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях детально урегулирована соответствующей главой КоАП РФ (гл. 28—32 КоАП РФ). Анализ последовательности стадий позволяет раскрыть содержание и логику производства по делам об административных правонарушениях.

***Возбуждение дела об административном правонарушении*** в соответствии с административно-деликтным законодательством признается первой стадией производства по делу об административном правонарушении. Это обуславливает определяющее значение данной стадии, так как она является своеобразной точкой отсчета, с которой начинается производство, и без нее невозможно осуществление каких-либо процессуальных действий.

В административно-деликтном юрисдикционном процессе именно на стадии возбуждения дела в большинстве случаев формируется фактическая и доказательственная база по делу об административном правонарушении. От качества деятельности субъектов административной юрисдикции на этой стадии зависит не только результат рассмотрения дела, но и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

С момента возбуждения дела об административном правонарушении приобретают процессуальный статус (комплекс процессуальных прав и обязанностей, а также ответственность) лица, участвующие в производстве по делу (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, свидетель, потерпевший и т.д.). Производство по делу начинается с получения информации о совершенном правонарушении, которая в законе именуется поводами к возбуждению дела об административном правонарушении, и завершается на этой стадии направлением протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении для рассмотрения дела. КоАП РФ не связывает возможность возбуждения дела об административном правонарушении с желанием потерпевшей стороны. Производство по делам об административных правонарушениях может возбуждаться и осуществляться в случае отсутствия заявления потерпевшего и даже вопреки его воле.

В стадии возбуждения дела законодательно этапы не выделяются, однако условно ее можно представить через совокупность следующих этапов.

**1. Возбуждение дела об административном правонарушении.** Данный этап включает в себя процессуальную деятельность по получению информации об административном правонарушении, ее оформление и регистрацию. На данном этапе разрешается ряд вопросов: является ли сообщение об административном правонарушении поводом к возбуждению дела; содержатся ли в источнике информации сведения о событии административного правонарушения, нет ли обстоятельств, исключающих производство по делу; уточняется, по какой статье квалифицируется данное административное правонарушение, возникает ли необходимость административного расследования, подлежат ли материалы дела передаче по подведомственности или подсудности и др.

Под поводами к возбуждению дела следует понимать все источники, из которых полномочные органы государства или должностные лица получают информацию о совершенном административном правонарушении, обязывающую их принять решение присту-

пить к производству по делу об административном правонарушении. К таким источникам относятся:

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, за исключением некоторых административных правонарушений;

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (введена с 1 июля 2008 г.);

5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в случаях, предусмотренных предыдущим п. 4, транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица (введено с 1 июля 2008 г.).

Основанием для возбуждения дела об административном правонарушении является наличие достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении только при наличии хотя бы одного из поводов и одного из оснований. При этом оно *считается возбужденным с момента:*

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;
- оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения;
- вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

2. *Установление фактических обстоятельств дела.* В ходе этого этапа осуществляется получение объяснений, назначение экспертного исследования, применение мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях: доставка, задержание, изъятие вещей и документов; медицинское освидетельствование на состояние опьянения и т.д. Указанные мероприятия оформляются, как правило, соответствующими протоколами.

3. *Процессуальное оформление результатов расследования.* В рамках данного этапа осуществляется составление протокола об административном правонарушении, в котором содержится формулировка административного правонарушения, которое инкриминируется лицу, в отношении которого осуществляется производство. Копия протокола об административном правонарушении немедленно после его составления вручается под расписку лицу, в отношении которого осуществляется производство, а также потерпевшему по его просьбе.

4. *Направление материалов для рассмотрения по подведомственности.* Данный этап завершает первую стадию, и в его рамках решается вопрос о направлении материалов дела об административном правонарушении по подведомственности субъекту административной юрисдикции. Подведомственность дел об административных правонарушениях определяется гл. 23 КоАП РФ, а место рассмотрения дела — ст. 29.5 КоАП РФ. Как правило, протокол и материалы дела направляются руководителем органа, должностным лицом которого был составлен протокол об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении вместе с другими материалами дел направляется судье, органу, должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела данной категории в течение суток (либо немедленно, если санкцией за совершение административного правонарушения является административный арест).

Введение административного расследования как особой процессуальной формы является новеллой КоАП РФ. Здесь административное расследование можно рассматривать в узком смысле, поскольку оно проводится по отдельным категориям дел и не во всех случаях. Нормативно такое административное расследование закреплено в ст. 28.7 КоАП РФ. В частности, в ней говорится, что в случаях, если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области налогов и сборов, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте, несостоятельности (банкротства), размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд 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 в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении в виде определения, а прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

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, а по делам о

нарушении таможенных правил — начальником вышестоящего таможенного органа на срок до шести месяцев.

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению (в том числе на стадии возбуждения дела об административном правонарушении) при наличии перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

*Рассмотрение дела об административном правонарушении* является второй стадией производства, в которой отражается сущность правоприменительной деятельности. Она выступает в качестве главной стадии, поскольку в ходе ее осуществления принимается акт (постановление) о признании субъекта (физического либо юридического лица) виновным в совершении административного правонарушения и назначаются меры административного наказания. Можно утверждать, что все стадии производства по отношению к стадии рассмотрения являются обеспечивающими.

Рассмотрение дела об административных правонарушениях как самостоятельная стадия производства представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на проверку и юридическую оценку фактических обстоятельств дела и принятие по нему решения и включает в себя следующие этапы.

**1. Подготовка дела к рассмотрению.** На данном этапе судья, орган или должностное лицо изучает его, разрешая при этом вопрос о том, относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела. Если судья, орган, должностное лицо установит, что поступившее дело относится к его компетенции, то дело принимается к рассмотрению. В противном случае материалы дела направляются по подведомственности. Когда имеет место двойная подведомственность, дело рассматривает тот орган (должностное лицо), к которому оно поступило.

Помимо этого в рамках данного этапа осуществляется проверка качества протокола, иных материалов дела, достаточность имеющихся материалов для их рассмотрения, а также наличие ходатайств и отводов.

**2. Анализ собранных материалов, обстоятельств дела, доказательств.** Порядок проведения второго этапа регламентирован



ст. 29.7 КоАП РФ. В ходе него делаются соответствующие объявления, выясняются необходимые сведения, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства, в необходимых случаях выносятся определения, а также осуществляется оценка собранных по делу доказательств, т.е. устанавливаются их достоверность, относимость, допустимость, достаточность.

Под *достоверностью* понимается способность дать истинное знание о событии и иных юридически значимых обстоятельствах правонарушения. *Относимость* определяется связью доказательства с предметом доказывания, его способностью служить средством познания тех обстоятельств, которые составляют предмет доказывания. *Допустимость* определяется тем, насколько соответствуют требованиям закона источник, условия, способы его получения и фиксации. *Достаточность* определяется тем, в какой мере собранные по делу доказательства дают возможность установить все предусмотренные законом обстоятельства дела на том уровне знания о них, который необходим для правильного разрешения дела об административном правонарушении.

Общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении — 15 дней со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов. В необходимых случаях срок рассмотрения может быть продлен субъектом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц, о чем выносится мотивированное определение. Если санкция нормы предусматривает в виде административного наказания административный арест, то дело 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.

Местом рассмотрения дела об административном правонарушении по общему правилу является место его совершения. В установленных законом случаях дело может быть рассмотрено по месту:

- жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- учета транспортного средства.

Дела об административных правонарушениях, по которым проводилось административное расследование, рассматриваются по месту нахождения органа, проводившего административное расследование. В случае совершения административного правонарушения несовершеннолетним, а также в его отношении дело подлежит рассмотрению по месту жительства лица, в отношении

которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

**3. Принятие решения (вынесение постановления или определения) по делу.** По результатам рассмотрения дела выносится решение, которое бывает двух видов: постановление и определение. Помимо этого, субъектом административной юрисдикции в необходимых случаях может быть внесено в соответствующую организацию либо должностному лицу представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

По делу об административном правонарушении может быть вынесено одно из следующих постановлений:

- о назначении административного наказания;
- о прекращении дела производством.

Или вынесено одно из следующих определений:

- о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия;
- о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

**4. Доведение решения до сведения заинтересованных лиц.** Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. 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.

Точная фиксация момента окончания данной стадии имеет важное процессуальное значение, поскольку является исходным условием для начала последующих стадий.

**Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях** является третьей стадией производства, в рамках которой дело рассматривается вновь. Наличие или отсутствие стадии пересмотра зависит от лиц, которые наделены правом подачи жалобы или протеста по делу.

Обжалование постановления по делу об административном правонарушении представляет собой совокупность процессуальных

действий, направленных на восстановление нарушенных прав и охраняемых интересов граждан, средство выявления и устранения недостатков в деятельности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Выделяются четыре этапа данной стадии.

**1. Обжалование, опротестование постановления.** Субъекты, обладающие правом подачи жалобы, указаны в ст. 25.1—25.5 КоАП РФ, а адресаты жалобы — в ст. 30.1 КоАП РФ. Закон устанавливает возможность:

- выбора между обращением в суд и административный орган;
- одновременного обращения с жалобой в вышестоящий орган (должностному лицу) и в суд;
- обжалования решений суда;
- неоднократного обжалования решения по жалобе.

Порядок подачи жалобы установлен ст. 30.2 КоАП РФ. Согласно ч. 5 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Предметом жалобы является постановление по делу об административном правонарушении, а также определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. В жалобе содержатся доводы со ссылками на законы и иные нормативные правовые акты, которые, по мнению лица, подающего жалобу, уполномоченное должностное лицо должно было при рассмотрении дела об административном правонарушении применить, но не сделало этого либо применило неправильно, подтверждая свои доводы имеющимися в деле доказательствами. Жалоба должна завершаться изложением требований заявителя исходя из полномочий инстанций. Обжаловать постановление по делу об административном правонарушении имеет право лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического лица, законный представитель юридического лица, защитник и представитель.

Протест подается прокурором в связи с нарушением требований закона при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Подача жалобы в порядке, предусмотренном гл. 30 КоАП РФ, приостанавливает процедуру реализации нормы об административной ответственности. До вынесения окончательного решения по данной жалобе постановление по делу не вступит в законную

силу. Обращение с жалобой в иной орган (например, в прокуратуру) не влечет подобных последствий. Постановление по делу об административном правонарушении в этом случае вступает в законную силу в общем порядке по истечении срока обжалования.

Срок обжалования составляет 10 суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска указанного срока последний может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу, по ходатайству лица, подающего жалобу. Если ходатайство о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении отклонено, гражданин вправе использовать любой иной порядок обжалования, предусмотренный действующим законодательством.

**2. Проверка законности и обоснованности постановления.** Жалоба рассматривается судьей, должностным лицом единолично. При ее рассмотрении проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности, заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ.

Срок рассмотрения жалобы составляет 10 суток со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу, а если к правонарушителю применено административное наказание в виде административного ареста — в течение суток.

Проверка законности постановления означает выяснение того, соответствует ли оно закону, причем не только в части его формы, внешней стороны, ссылок на нормы КоАП РФ и законов субъектов РФ, но и по существу, т.е. в аспекте использования допустимых законом доказательств, правильности их оценки. Проверяются законность не только решений, вынесенных при рассмотрении дела об административном правонарушении, но и законность действий государственных органов и должностных лиц на стадии возбуждения и административного расследования дела (соблюдены ли гарантированные законом права участников производства, со-

ответствует ли содержание процессуальных документов требованиям закона и т.д.).

Проверка обоснованности постановления означает проверку соответствия выводов, изложенных в постановлении по делу об административном правонарушении, фактическим обстоятельствам, установленным в ходе производства по делу и проверенным в ходе его рассмотрения компетентным органом. Одним из важнейших компонентов обоснованности постановления является его мотивированность, касающаяся всех важнейших составляющих постановления: суждений о вине лица, в отношении которого осуществлялось производство по делу об административном правонарушении, квалификации его деяния, назначенного наказания.

При необходимости не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть опротестовано прокурором в порядке и сроки, установленные ст. 30.1—30.3 КоАП РФ.

**3. Вынесение решения по жалобе.** По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;
- об отмене постановления и о прекращении производства по делу;
- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований;
- об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности.

Решение по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении принимается в письменной форме и должно содержать те же сведения, что и постановление по делу об административном правонарушении. Как процессуальный документ решение по результатам рассмотрения жалобы состоит из вводной, описательной и резолютивной частей. В резолютивной части решения должны быть четко сформулирова-

ны выводы и конкретные основания, по которым изменяется или отменяется постановление.

**4. Реализация решения.** Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается лицу, в отношении которого вынесено постановление по делу об административном правонарушении, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе.

Решение по жалобе на постановление об административном аресте доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, а также лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения.

Вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях могут быть в порядке надзора обжалованы лицами, указанными в ст. 25.1—25.5 КоАП РФ, или опротестованы прокурором субъекта РФ, его заместителями, Генеральным прокурором РФ и его заместителями в соответствии со ст. 30.12—30.19 КоАП РФ.

**Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.** Заключительной стадией производства является стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, которая регламентируется двумя главами (гл. 31 и 32) раздела 5 КоАП РФ. Выделение данной стадии в отдельный раздел свидетельствует об ее автономности в структуре производства по делам об административных правонарушениях.

Любой правоприменительный процесс завершается не только принятием решения по делу, а фактическим его исполнением. Задачами исполнительного производства являются обеспечение исполнения вынесенного постановления, защита законных прав и интересов физических и юридических лиц, предупреждение административных правонарушений, воспитание граждан в духе уважения и соблюдения законов, прав других граждан, ответственности перед обществом.

В процессе исполнения постановления о наложении административного наказания осуществляется реализация административной ответственности, поскольку правонарушитель фактически претерпевает соответствующие лишения и ограничения личного, морального или материального характера.

Исполнение постановления начинается с момента его вступления в законную силу. Согласно ст. 31.1 КоАП РФ это происходит:

- после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;
- после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;
- немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

1. *Возбуждение исполнительного производства.* На постановление, вступившее в законную силу, уполномоченным органом или должностным лицом возбуждается исполнительное производство.

2. *Доведение постановления до сведения правонарушителя.* В рамках данного этапа лицо, в отношении которого вынесено постановление о наложении административного наказания — правонарушитель уведомляется о возбуждении в отношении него исполнительного производства и информируется о порядке исполнения назначенного административного наказания.

3. *Обращение постановления к исполнению.* Срок обращения постановления к исполнению установлен ст. 31.3 КоАП РФ и составляет 3 суток со дня вступления постановления в законную силу или со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение. На этом этапе юрисдикционный орган направляет вынесенное постановление органу-исполнителю и осуществляет контроль за правильностью его исполнения в дальнейшем.

4. *Приведение постановления в исполнение.* После обращения постановления к исполнению (передачи его компетентным органам) начинается этап приведения постановления в исполнение, т.е. деятельность, непосредственно направленная на принудительное исполнение постановления. Суть данного этапа состоит в действиях уполномоченных на то органов и должностных лиц, направленных на реализацию предписаний, содержащихся в постановлении. Конкретный вид административного наказания обуславливает специфику осуществления этих действий. Постановление о назначении административного наказания реально исполняется органами, должностными лицами, которые уполномочены на это.

К компетенции субъекта, вынесшего постановление, при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления об административном аресте, лишении специального права или административного штрафа (кроме случаев взыскания штрафа на месте) невозможно в установленные сроки, введена *отсрочка исполнения на срок до одного месяца*. С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата штрафа может быть *рассрочена на период до трех месяцев*.

Вопросы об отсрочке, о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса.

Согласно ст. 31.9 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания должно быть приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу. Кроме того, предусмотрена возможность прерывания течения указанного срока давности на неопределенный период, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения наказания.

Помимо фактического исполнения административного наказания исполнительное производство подлежит прекращению в случае:

- 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания;
- 5) отмены постановления.

Инициаторами прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания при наличии перечисленных правовых оснований могут выступать судья, орган, должностное лицо, которые вынесли или исполняют данное постановление, а также лицо, привлеченное к административной ответственности,



его законный представитель, законный представитель юридического лица, привлеченного к административной ответственности, защитник и представитель.

После исполнения постановления о наложении административного наказания оно с пометкой возвращается в суд, орган, должностному лицу, вынесшим постановление. Окончание исполнения означает и окончание производства по делу об административном правонарушении.

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите задачи производства по делам об административных правонарушениях.
2. Перечислите участников производства по делам об административных правонарушениях, назовите их права и обязанности.
3. Назовите меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и раскройте их содержание.
4. Назовите стадии производства по делам об административных правонарушениях и раскройте их содержание.

### Задания для самостоятельной работы

#### Модульная программа к главе 16

#### «Производство по делам об административных правонарушениях»

Основная характеристика	Производства по делам об административных правонарушениях					
	Понятие	Задачи	Обстоятельства, исключющие производство	Участники производства	Меры обеспечения производства	Стадии производства
Понятие (краткая характеристика)						

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;

**522** Раздел VI. Административно-правовые процедуры и административный процесс

- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Раздел VII

# Основы обеспечения законности и безопасности в административно-публичной сфере

ГЛАВА 17. Механизм обеспечения законности  
в административно-публичной сфере

ГЛАВА 18. Механизм обеспечения безопасности  
в административно-публичной сфере

## Механизм обеспечения законности в административно-публичной сфере

### 17.1. Понятие и общая характеристика способов обеспечения законности в административно-публичной сфере

Принцип законности основан на содержании ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой (ч. 2) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Законность — основной принцип государственного управления, поскольку именно он определяет подзаконность управленческой деятельности исполнительной и муниципальной власти. Соответственно, и в юридической науке (в том числе зарубежной) законность нередко понимается как точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и подзаконных актов перечисленными субъектами. Однако такое понимание является односторонним.

Законность — это, во-первых, наличие достаточного количества юридических норм высокого качества с точки зрения современных представлений о правовом государстве, во-вторых, их строгое соблюдение всеми субъектами права.

Третьим элементом режима законности в государстве является его кадровое и материальное (или организационно-техническое) обеспечение: наличие специалистов юриспруденции, правовой инфраструктуры, полиции, судов, учреждений по исполнению наказания, иного специального аппарата для принудительной реализации законов. Законы в государстве в любом случае должны исполняться. При необходимости воля государства, выраженная в законе, реализуется силой.

Для административного права проблема законности всегда была очень важной, причем ее значение периодически «актуализируется». Вопросы законности совершаемых административными ор-

ганами действий и издаваемых ими правовых актов постоянно возникают в ходе осуществления административно-публичной деятельности.

Состояние законности в сфере административно-публичной деятельности в значительной степени определяется положением дел в сложившейся системе способов ее обеспечения.

По отношению к обеспечению режима законности в административно-публичной сфере все государственные органы можно разделить на две группы:

1) органы, для которых обеспечение законности составляет не основную функцию деятельности: аппарат управления вообще, исполнительной власти в частности, министерства, федеральные службы и федеральные агентства, правительства субъектов РФ, в ходе своей работы так или иначе контролируют соблюдение законности подчиненными им подразделениями и сотрудниками;

2) органы, специально созданные для обеспечения законности в административно-публичной сфере, — прокуратура, государственные инспекции и другие контрольно-надзорные органы.

Основными способами обеспечения законности осуществления административно-публичной деятельности являются государственный контроль и государственный надзор.

В зависимости от объема контроля различают *собственно контроль*, в процессе которого проверяются *законность и целесообразность* деятельности, и *надзор*, который ограничивается только *проверкой законности*.

Исходя из сказанного, общепринятая среди ученых-административистов точка зрения состоит в том, что надзор — это суженный контроль.

Содержание контроля по сравнению с двумя другими способами наиболее широкое. Контроль, как правило, включает в себя анализ финансово-хозяйственной деятельности субъекта административного права, что предполагает оценку не только ее законности, но и целесообразности. Контролирующий орган обладает дисциплинарными полномочиями. Он имеет также право отмены актов управления нижестоящего субъекта.

*Внешний контроль* в административно-публичной сфере осуществляется «извне» системы органов исполнительной власти и местного самоуправления всеми государственными органами, общественностью: президентом, законодательными органами, административными и полицейскими (правоохранительными) органами, прокуратурой, судами (судьями), общественными объединениями и средствами массовой информации, гражданами.

Заметим при этом, что негосударственные организации, общественность, средства массовой информации реализуют контрольную функцию лишь в самом общем, неправовом смысле, главным образом «сигнализируя» об обнаруженных ими нарушениях законов. Никакими относящимися к контролю властными полномочиями они не обладают.

Внутри системы государственных органов, осуществляющих административно-публичную деятельность, существуют различные организационно-правовые формы внутреннего контроля. Соответствующие полномочия здесь осуществляют:

1) *субъекты линейной власти общей компетенции* (например, правительства (администрации) субъектов РФ в отношении подведомственных им органов);

2) *субъекты линейной власти внутриведомственной компетенции*, которые осуществляют внутриведомственный контроль (проводимый, например, министром внутренних дел РФ, любым первым руководителем в отношении подчиненных органов, служб, подразделений; специализированными внутриаппаратными структурами — организационно-инспекторскими подразделениями, штабами; подразделениями собственной безопасности; финансовыми службами и т.п.);

3) *субъекты функциональной власти (или межведомственной компетенции)*, осуществляющие так называемый внешний специальный контроль (финансовый контроль со стороны Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Счетной палаты РФ, государственный пожарный надзор — со стороны органов государственного пожарного надзора МЧС России и т.д.).

По времени осуществления различаются три вида контроля:

- *предварительный* — осуществляемый до предоставления субъекту права на осуществление определенного вида деятельности или на совершение определенного действия в административно-публичной сфере, например, проверка, проводимая органом внутренних дел перед выдачей гражданину лицензии на приобретение оружия;
- *текущий* — осуществляемый в процессе повседневной постоянной деятельности административных органов в пределах их компетенции, например, контроль органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил хранения и ношения огнестрельного оружия, контроль органов государственного пожарного надзора за соблюдением физическими лицами и организациями требований пожарной безопасности;
- *последующий* — осуществляемый после установления в деятельности подконтрольных субъектов нарушений действующе-

го законодательства с целью проверки устранения этих нарушений, например, контроль за исполнением предписаний, выданных контрольно-надзорными органами физическим лицам и организациям, допустившим нарушения законодательства.

Государственный контроль и надзор за законностью деятельности административных органов в административно-публичной сфере осуществляют в соответствующих организационно-правовых формах следующие государственные органы:

1) органы законодательной власти (Федеральное Собрание РФ, законодательные собрания субъектов РФ);

2) образуемые органами законодательной власти специальные контрольные органы (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ);

3) Президент РФ;

4) главы исполнительной власти субъектов РФ (президенты, губернаторы, главы администраций и т.п.);

5) высшие исполнительные органы государственной власти (Правительство РФ, правительства субъектов РФ);

6) специализированные органы административного контроля (надзора), в частности, федеральные службы, государственные инспекции и другие подобные органы исполнительной власти;

7) органы прокуратуры РФ;

8) Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд РФ и нижестоящие арбитражные суды.

Рассмотрим далее отдельные способы обеспечения законности осуществления административно-публичной деятельности.

## 17.2. Контроль Президента РФ в административно-публичной сфере

Специфика *президентского контроля* определяется конституционным статусом Президента РФ как главы государства (ст. 80 Конституции РФ). Формально президент не принадлежит ни к одной ветви власти, хотя влияет на функционирование каждой из них, в том числе и прежде всего исполнительной власти.

Президент РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80), имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование

Вооруженных Сил страны (ст. 83), вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85), является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87).

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115).

На основании Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗ Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета безопасности РФ (ч. 1 ст. 32).

Полагаем, что перечисленные наиболее серьезные и объемные полномочия ярко характеризуют основную особенность правового статуса Президента РФ, который, являясь главой государства, одновременно возглавляет исполнительную власть.

Именно вследствие этого Президент РФ наделен большими правами по контролю за деятельностью органов исполнительной власти. Хотя Конституция РФ прямо не говорит о президентском контроле, возможность его осуществления неразрывно связана с перечисленными и иными его правами.

Президентский контроль в административно-публичной сфере осуществляется в двух основных формах.

#### ***Непосредственный контроль Президента Российской Федерации***

Прежде всего такой контроль реализуется при отборе и расстановке кадров на федеральном уровне (например, при назначении Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы; при назначении на должность и освобождении от должности федеральных министров, высшего командования Вооруженных Сил России и т.д.).

Реализуя право председательствовать на заседаниях Правительства РФ, Президент участвует в обсуждении рассматриваемых вопросов, вносит предложения, непосредственно контролирует исполнение принятых решений.



В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Контрольные полномочия президента в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность.

### ***Контроль через соответствующие образуемые Президентом Российской Федерации органы***

**1. Администрация Президента РФ.** В соответствии с Положением об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, Администрация Президента РФ (далее — Администрация) является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль за исполнением его решений. В ее состав входят:

- Руководитель Администрации Президента РФ (далее — Руководитель Администрации), два заместителя Руководителя Администрации — помощника Президента РФ, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица Администрации;
- управления Президента РФ;
- иные самостоятельные подразделения, состоящие из департаментов.

Многие должностные лица и структурные подразделения Администрации вправе контролировать определенные направления работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций.

Следует учитывать, что Администрация не имеет права самостоятельно издавать нормативные акты, она не относится к органам исполнительной власти, хотя является «государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента». В силу этого она создает условия для реализации Президентом РФ его полномочий, готовит его указы и распоряжения.

2. *Контрольное управление Президента РФ.* Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729.

Контрольное управление (далее — Управление) является самостоятельным подразделением Администрации. Основными его *задачами* являются:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;
- контроль за реализацией общенациональных проектов;
- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ;
- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий и иных программных документов Президента РФ;
- информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Управление для осуществления своих задач и функций *имеет право*:

- создавать комиссии с привлечением в установленном порядке работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;
- направлять работников Управления на заседания Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- вносить в установленном порядке предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, а также о времен-

ном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;

- вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;
- направлять в органы прокуратуры, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;
- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц;
- пользоваться банками данных Администрации Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;
- привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Работники Управления при проведении проверок и иных мероприятий по контролю имеют право прохода во все здания, занимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями.

Работникам Управления гарантируется государственная защита в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ.

**3. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.** В соответствии с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденным Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849, полномочный представитель является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах указанного округа. Основными его *задачами* являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;
- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;
- представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач среди других осуществляет следующие *функции*:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту РФ соответствующие предложения;
- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;
- вносит Президенту РФ представления о награждении государственными наградами Российской Федерации высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа;
- согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федераль-

ного округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента РФ, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

- вручает в федеральном округе по поручению Президента РФ государственные награды Российской Федерации, а также объявляет благодарность Президента РФ;
- вручает по поручению Президента РФ удостоверение судьи судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции;
- организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;
- вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- взаимодействует с Контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Для реализации указанных полномочий полномочный представитель Президента РФ *имеет право*:

- направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;
- пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации и федеральных органов государственной власти;
- использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;
- организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования фе-

дерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

- направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;
- вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;
- привлекать сотрудников Контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа.

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

Заметим, что правом обращения в суд для отмены незаконных решений подконтрольных органов полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе не обладает.

### 17.3. Контроль органов законодательной власти в административно-публичной сфере

**Контрольные полномочия органов законодательной (или представительной) власти** закреплены в Конституции РФ, конституциях республик, уставах других субъектов Российской Федерации. Соответственно, контроль органов законодательной власти осуществляется на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Контрольные полномочия *Государственной Думы* проявляются в том, что она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решает вопрос о доверии Правительству РФ, назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ (Правительству в целом, а не его отдельным членам — министрам, руководителям федеральных служб и агентств). В то же время решение об отставке Правительства принимает Президент РФ (ст. 83 п. «в» Конституции РФ), т.е. он вправе согласиться либо не согласиться с решением Государственной Думы.

В целях контроля используется также институт депутатского запроса, «поддерживаемый» ст. 287 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ.

Запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы может быть направлен Правительству РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию перечисленных органов.

Государственная Дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства РФ при разработке им проекта федерального бюджета, который оно представляет на рассмотрение Государственной Думы.

Контроль за исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению обеих палат **Федерального Собрания РФ**. В соответствии со ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная Дума специально для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют **Счетную палату РФ**.

В соответствии с Законом РФ «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. ее задачами являются:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покры-

ваемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

С принятием в последние годы ряда федеральных законов контрольные полномочия Федерального Собрания несколько расширились, в частности, в отношении спецслужб. Так, например, Федеральные законы «О Федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. и «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. впервые закрепили полномочия Федерального Собрания по осуществлению контроля за деятельностью соответствующих органов.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О внешней разведке» парламентский контроль за деятельностью органов внешней разведки осуществляется в порядке, устанавливаемом федеральными законами, а также путем проверки Счетной палатой РФ исполнения утвержденных Государственной Думой и Советом Федерации смет расходов на содержание этих органов. В этих целях в Счетной палате создается специальная группа из числа ее членов.

Указанная группа вправе запрашивать из органов внешней разведки документы по вопросам исполнения смет расходов, заслушивать на своих закрытых заседаниях отчеты руководителей разведки по этим вопросам.

Взаимоотношения палат Федерального Собрания с органами внешней разведки осуществляются через соответствующие комитеты (подкомитеты), создаваемые каждой из палат.

Члены указанных комитетов (подкомитетов) и специальной группы Счетной палаты РФ, сотрудники их аппаратов вправе приступать к исполнению своих обязанностей по осуществлению соот-



ветствующих контрольных функций только после оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, в порядке, установленном Законом РФ «О государственной тайне».

В субъектах Российской Федерации, как правило, представительные органы власти обладают аналогичным объемом контрольных полномочий.

Так, в соответствии со ст. 41 Закона Омской области «О вступлении в силу Устава Омской области» от 26 декабря 1995 г. Законодательное Собрание Омской области:

- осуществляет контроль за соблюдением и исполнением областных законов, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Омской области, соблюдением установленного порядка распоряжения областной собственностью;
- утверждает областной бюджет и отчет об его исполнении, осуществляет контроль за исполнением областного бюджета;
- назначает на должность и освобождает от должности членов Контрольно-счетной палаты Омской области;
- по представлению Генерального прокурора РФ согласовывает назначение прокурора Омской области;
- в соответствии с федеральным законодательством участвует в решении кадровых вопросов при назначении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, федеральных предприятий, учреждений и организаций, действующих на территории области.

#### 17.4. Прокурорский надзор в административно-публичной сфере

В соответствии с Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. *прокуратура* представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

*Надзорная деятельность органов прокуратуры* включает в себя ряд направлений, одним из которых является так называемый общий надзор. Эта разновидность прокурорского надзора прежде всего нацелена на сферу административно-публичной деятельности.

Предметом общего надзора являются:

1) исполнение законов федеральными министерствами, службами, агентствами и иными федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов;

2) соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, службами, агентствами и иными федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Объектами общеназорной деятельности являются федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, коммерческие и некоммерческие организации, их органы управления и должностные лица и др.

Прокуратура не осуществляет надзор за законностью актов, издаваемых Правительством РФ, что обусловлено особым положением правительства в системе федеральных органов исполнительной власти. Это прерогатива Конституционного Суда РФ. В то же время, если принятое правительством постановление противоречит Конституции РФ или иным законам, Генеральный прокурор вправе информировать об этом Президента страны.

Прокуроры наделены *полномочиями*, позволяющими им выявлять нарушения законности в сфере административно-публичной деятельности, своевременно на них реагировать, принимать меры по устранению их причин и условий, восстанавливать нарушенные права, привлекать к ответственности виновных лиц.

Полномочия прокуроров по осуществлению возложенных на них общеназорных функций закреплены в ст. 22 и 27 Закона о прокуратуре. В соответствии со своей компетенцией прокурор *вправе*:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения объектов надзора, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах их нарушения;

- требовать от руководителей и других должностных лиц объектов надзора 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;
- по основаниям, установленным законом, возбуждать уголовное дело или производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегать о недопустимости нарушения закона;
- освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;
- опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
- вносить представления об устранении нарушений закона;
- рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- осуществлять иные полномочия.

Прокуратура наделена правом координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Выявив нарушения действующего законодательства, прокурор применяет **специальные меры прокурорского реагирования**:

1) *протест* — правовой акт прокурорского реагирования, который приносится на незаконный правовой акт административного органа и содержит требование об отмене последнего или о приведении в соответствие с действующим законодательством;

2) *представление* — акт прокурорского реагирования, направляемый в адрес соответствующего должностного лица административного органа, содержащий требование об устранении нарушений закона, их причин и условий;

3) *постановление* — акт прокурорского реагирования, которым при наличии соответствующих поводов и оснований возбуждается уголовное дело или дело об административном правонарушении;

4) *предостережение* — акт прокурорского реагирования, направляемый в адрес должностного лица, руководителя общественного (религиозного) объединения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, предупреждающий о недопустимости нарушения закона;

5) *заявление о признании правового акта не соответствующим закону (недействительным)* — письменное обращение прокурора в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд, содержащее требование признать незаконный правовой акт административного органа или его должностного лица недействительным.

## 17.5. Судебный контроль в административно-публичной сфере

Основное содержание *судебного контроля* в сфере публичного управления заключается в проверке законности изданных административными органами нормативных и ненормативных (индивидуальных) правовых актов, совершенных ими в ходе осуществления административно-публичной деятельности властных действий (бездействия), которая осуществляется на основании соответствующих заявлений (жалоб) физических и юридических лиц, оспаривающих названные правовые акты, действия (бездействие).

Проверку законности изданных (принятых) административными органами нормативных и индивидуальных правовых актов, совершенных ими административно-правовых действий (бездействия) осуществляют в пределах своей компетенции все виды действующих в России судов: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд РФ и нижестоящие арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

*Конституционный Суд РФ* на основании запросов субъектов, перечисленных в Конституции РФ, рассматривает дела о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В случае признания проверяемого нормативного правового акта в целом или его отдельного положения не соответствующим Конституции РФ данный нормативный правовой акт или его соответствующее положение утрачивают силу и не подлежат применению на территории Российской Федерации.

*Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции* на основании соответствующих заявлений физических лиц и организаций рассматривают дела о соответствии федеральным законам и законам субъектов РФ нормативных и индивидуальных правовых актов (решений), издаваемых (принимаемых) административными органами, а также совершаемых ими в административно-публичной сфере действий (бездействия).

Согласно ч. 1 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса РФ гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

В судах общей юрисдикции рассматриваются дела об оспаривании нормативных правовых актов, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (в частности, актов Президента и Правительства РФ). К делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, например, дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов РФ, указов губернаторов краев и областей, иных нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных и региональных министерств и иных органов исполнительной власти.

Если суд общей юрисдикции установит, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, он признает этот акт недействующим полностью или в соответствующей части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Гражданин или организация вправе оспорить в суде общей юрисдикции решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы.

Суд, признав заявление гражданина или организации обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

**Высший Арбитражный Суд РФ и нижестоящие арбитражные суды** на основании соответствующих заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей рассматривают дела о соответствии действующему законодательству РФ нормативных и ненормативных (индивидуальных) правовых актов, решений, издаваемых (принимаемых) административными органами, совершаемых ими действий (бездействия), затрагивающих права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом РФ, с особенностями, установленными в гл. 23 данного Кодекса.

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы также вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных Арбитражным процессуальным кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу,

и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В случае установления несоответствия оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части положениям нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой, арбитражный суд принимает решение о признании его недействующим полностью или в соответствующей части. Нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные арбитражным судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшим оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, в том числе судебных приставов-исполнителей, также рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом, с особенностями, установленными в гл. 24 АПК РФ.

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы также вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных

органов, должностных лиц, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В том случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт (его часть), решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, он принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным полностью или в соответствующей части, решений и действий (бездействия) незаконными. Со дня принятия арбитражным судом решения о признании недействительным ненормативного правового акта полностью или в части указанный акт или отдельные его положения не подлежат применению.

### Контрольные вопросы

1. Назовите основные способы обеспечения законности в административно-публичной сфере.
2. Назовите различия между государственным контролем и государственным надзором.
3. Раскройте сущность и укажите особенности содержания и форм президентского контроля в административно-публичной сфере.
4. Укажите особенности содержания и форм контроля органов законодательной власти в административно-публичной сфере.
5. Раскройте сущность и укажите особенности содержания и форм прокурорского надзора в административно-публичной сфере.
6. Раскройте сущность и укажите особенности содержания и форм судебного контроля в административно-публичной сфере.



## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 17****«Механизм обеспечения законности в административно-публичной сфере»**

<i>Общая характеристика</i>	<i>Способов обеспечения законности в административно-публичной сфере</i>			
	Президентский контроль	Контроль органов законодательной власти	Прокурорский надзор	Судебный контроль
Основное содержание				
Субъекты контроля				
Основные полномочия субъектов контроля				

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глава 18

# Механизм обеспечения безопасности в административно-публичной сфере

## 18.1. Система административно-публичного обеспечения безопасности в Российской Федерации

В условиях действия ст. 2 Конституции Российской Федерации особую значимость в сфере административно-правового регулирования имеет такая специализированная деятельность административных органов, как административно-публичное обеспечение безопасности.

Под **административно-публичным обеспечением безопасности** следует понимать *урегулированную административно-правовыми нормами внешневластную деятельность административных органов по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, связанную с непосредственным вмешательством в административно-хозяйственную, организационно-распорядительную и иную деятельность физических и юридических лиц, организационно не подчиненных данным органам.*

**Общеобязательными требованиями безопасности** следует считать закрепляемые в законах и иных нормативных правовых актах ограничения, запреты и дозволения, направленные на предупреждение, выявление и нейтрализацию (устранение) физическими и юридическими лицами вредоносных факторов окружающей среды, связанных с использованием ими под контролем государства, на законных основаниях и по назначению техногенных и природных предметов, явлений и процессов, способных причинить вред благам и ценностям личности, общества, государства и нации, предусмотренным Конституцией РФ и текущим законодательством (далее — техногенные и природные источники опасности). Например, общеобязательными являются требования: безопасности дорожного движения, промышленной безопасности, экологической безопасности и др.

Под *общеобязательными условиями безопасности* следует понимать закрепляемые в законах и иных нормативных правовых актах установления, предоставляющие возможность физическим и юридическим лицам осуществлять деятельность или совершать отдельные действия по использованию под контролем государства, на законных основаниях и по назначению техногенных и природных источников. Общеобязательными являются, например, следующие условия: лицензионные, сертификационные, регистрационные и др.

Сформулированные определения позволяют назвать ряд отличительных признаков административно-публичного обеспечения безопасности.

1. Административно-публичное обеспечение безопасности представляет собой облекаемую в административно-правовую форму *внешневластную деятельность* административных органов, посредством которой реализуется обеспечение безопасности.

2. Административно-публичное обеспечение безопасности есть деятельность административных органов по обеспечению исполнения *общеобязательных социальных и технических условий, ограничений, запретов и дозволений*, которые установлены непосредственно законом или иными нормативными правовыми актами адекватно вредоносным природным и техногенным факторам окружающей среды и которые охраняются мерами административно-правового ограничения и принуждения.

3. Административно-публичное обеспечение безопасности является *специфической* внешневластной деятельностью административных органов. Объектом указанной деятельности являются урегулированные общеобязательными условиями и требованиями безопасности общественные отношения, складывающиеся с участием физических и юридических лиц, которые организационно не подчинены указанным органам, но наделяются административными правами и несут административные обязанности по оказанию содействия деятельности данных органов по обеспечению безопасности.

4. Административно-публичное обеспечение безопасности — деятельность *специализированных административных органов*, наделяемых в подведомственной сфере общественных отношений государственно-властными полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, связанными с непосредственным вмешательством в деятельность

физических и юридических лиц, организационно неподчиненных данным органам.

5. Административно-публичное обеспечение безопасности осуществляется административными органами посредством использования *специальных административно-правовых методов* по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, связанных с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц, организационно неподчиненных данным органам.

6. Административно-публичное обеспечение безопасности находит внешнее выражение в *специфических административно-правовых формах деятельности* административных органов по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, связанных с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц, организационно неподчиненных данным органам.

Административные органы, наделяемые полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, которые связаны с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц, по сути, образуют систему административно-публичного обеспечения безопасности, так как призваны осуществлять единообразные государственные цели и задачи.

Указанные административные органы наделяются полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц по использованию техногенных и природных источников опасности, а также в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов от административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

*Основными задачами* системы административно-публичного обеспечения безопасности являются охрана и защита конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации:

1) от вредоносных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности;

2) от административных правонарушений, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды;

3) от административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

Полномочия административных органов, их системных образований и должностных лиц, образующих систему административно-публичного обеспечения безопасности в Российской Федерации, представляют собой *право* и одновременно *обязанность* издавать административно-правовые акты, заключать административно-правовые договоры, совершать иные юридически значимые (административно-правовые) действия по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности.

Издание административно-правовых актов по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, заключение административно-правовых договоров по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, а также иные административно-правовые действия по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, по сути, порождают возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений, складывающихся между государственными органами, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами по поводу *предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды*, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности, а также влекут административные правоотношения, складывающиеся по поводу *предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды*.

В силу специфического содержания указанные полномочия административных органов можно назвать полномочиями по административно-публичному обеспечению безопасности, а органы, наделяемые такими полномочиями, логично назвать органами административно-публичного обеспечения безопасности, или иначе субъектами системы административно-публичного обеспечения безопасности.

Обобщая изложенное, под *органом административно-публичного обеспечения безопасности* следует понимать административный орган, его системные образования и должностное лицо, которые от имени или с санкции государства наделяются правом (и одновременно несут обязанность) издавать административно-правовые акты, заключать административно-правовые договоры, совершать иные юридически значимые (административно-правовые) действия по обеспечению исполнению общеобязательных условий и требований безопасности, связанные с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности, а также в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов от административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

Сформулированное определение и характерные признаки органов административно-публичного обеспечения безопасности позволяют из анализа действующего законодательства выделить следующие подсистемы административно-публичного обеспечения безопасности.

**1. Федеральная подсистема административно-публичного обеспечения безопасности** — система федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных учреждений, соответствующих должностных лиц, наделяемых полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, связанными с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц, в том числе полномочиями по делам об административных правонарушениях, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением условий и требований безопасности, предусмотренных федеральным законодательством. Ее образуют, например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта<sup>1</sup>, Федеральная служба по надзору в сфере

---

<sup>1</sup> См. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

природопользования<sup>1</sup>, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору<sup>2</sup> и др.

Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях к органам административно-публичного обеспечения безопасности, образующим федеральную подсистему административно-публичного обеспечения безопасности, следует отнести должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, наделяемых полномочиями государственного инспектора безопасности дорожного движения (ст. 23.3), государственного инспектора по охране природы (ст. 23.29), государственного инспектора по пожарному надзору (ст. 23.34), государственного инспектора по энергетическому надзору (ст. 23.30), государственного транспортного инспектора (ст. 23.36) и др.

**2. Подсистема административно-публичного обеспечения безопасности субъектов Российской Федерации** — система органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений субъектов РФ, соответствующих должностных лиц, наделяемых полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, связанными с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц, в том числе полномочиями по делам об административных правонарушениях, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением условий и требований безопасности, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Ее образуют, например, органы строительства и архитектуры субъектов РФ, органы охраны окружающей среды и природопользования субъектов РФ, органы охраны и использования животного мира субъектов РФ, органы надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники субъектов РФ, должностные лица исполнительных органов субъектов РФ, наделяемые властными полномочиями по делам об административных правонарушениях, которые связаны с неисполнением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности, установленных законодательством субъектов РФ, и др.

**3. Муниципальная подсистема административно-публичного обеспечения безопасности** — система исполнительно-распорядительных

---

<sup>1</sup> См. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

<sup>2</sup> См. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.



органов местного самоуправления, создаваемых представительным органом муниципального образования, а также соответствующих должностных лиц, наделяемых отдельными государственными полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, связанными с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц, в том числе полномочиями по делам об административных правонарушениях, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением условий и требований безопасности, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Ее образуют, например, структурные подразделения и должностные лица местной администрации, наделяемые полномочиями по надзору за исполнением физическими и юридическими лицами общеобязательных условий и требований безопасности в сфере: экологической безопасности; чрезвычайной безопасности; санитарно-эпидемиологического благополучия населения и т.д.

## 18.2. Меры административно-публичного обеспечения безопасности

Социальное назначение системы административно-публичного обеспечения безопасности состоит в том, чтобы подчинить (поставить в зависимость) поведение физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами, в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности, а также в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов от административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

С этой точки зрения следует подчеркнуть, что указанное целенаправленное подчинение поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, по сути, представляет собой административное воздействие органов административно-публичного обеспечения безопасности, образующих выделяемую систему, на поведение организационно неподчи-

ненных данным органам физических и юридических лиц, которое связано с вмешательством в деятельность указанных лиц и посредством которого условия, ограничения, дозволения и запреты, содержащиеся в общеобязательных условиях и требованиях безопасности, закрепленных в нормах законов и подзаконных нормативных правовых актов, реализуются в повседневной деятельности физических и юридических лиц, связанной с использованием техногенных и природных источников опасности.

Специфику охранительного содержания данного административного воздействия можно раскрыть, если выделить однородные нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности. Такие однородные нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы властного воздействия органов административно-публичного обеспечения безопасности на поведение физических и юридических лиц можно назвать *мерами административно-публичного обеспечения безопасности* и подразделить их на административно-санкционирующие, административно-юрисдикционные и административно-казуальные.

*Административно-санкционирующие меры обеспечения безопасности.*

Это нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности.

В зависимости от характера вызываемых административно-правовых последствий административно-санкционирующие меры обеспечения безопасности будет логично подразделить на следующие однородные группы: разрешительные, удостоверительные, согласительные и регистрационные.

1. *Разрешительные меры обеспечения безопасности* — нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы предоставления органами административно-публичного обеспечения безопасности физическим и юридическим лицам специального права (раз-

решения) на осуществление отдельных видов деятельности или специального права (разрешения) на совершение отдельных видов действий, связанных с использованием техногенных и природных источников опасности.

На основании сформулированного определения нетрудно заметить, что объектами разрешительных мер обеспечения безопасности являются:

- отдельные виды правомерной деятельности физических и юридических лиц, которые связаны с использованием техногенных и природных источников опасности и которые в силу социальной значимости не могут осуществляться физическими и юридическими лицами без специального права (разрешения), предоставленного указанным лицам органом административно-публичного обеспечения безопасности;
- отдельные виды правомерных действий физических и юридических лиц, которые связаны с использованием техногенных и природных источников опасности и которые в силу социальной значимости не могут совершаться физическими и юридическими лицами без специального права (разрешения), предоставленного указанным лицам органом административно-публичного обеспечения безопасности.

Разрешительные меры обеспечения безопасности, объектами которых являются отдельные виды правомерной деятельности физических и юридических лиц, связанные с использованием техногенных и природных источников опасности, в обобщенном виде можно назвать *выдачей технико-правовых лицензий*. Указанные меры обеспечения безопасности в настоящее время регулируются Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ<sup>1</sup>, а также рядом нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых в соответствии с названным законом.

Разрешительные меры обеспечения безопасности, объектами которых являются отдельные виды правомерных действий, связанных с использованием техногенных и природных источников опасности, можно назвать *выдачей технико-правовых разрешений*. Таковыми мерами обеспечения безопасности являются, например, выдача разрешения на перевозку опасных и особо опасных грузов<sup>2</sup>, выдача разрешения на применение конкретных видов (типов) технических

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3430.

<sup>2</sup> *Правила* перевозки опасных грузов автомобильным транспортом (утв. приказом Минтранса РФ от 8 августа 2005 г.) № 73 // Российские вести. 1996. 25 января.

устройств<sup>1</sup>, выдача разрешения на ввоз в Россию радиоактивных отходов и ядерных материалов<sup>2</sup>.

2. *Удостоверительные меры обеспечения безопасности* представляют собой нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы официального прямого подтверждения органом административно-публичного обеспечения безопасности соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности фактического состояния заявленных (представленных) физическими и юридическими лицами отдельных видов техногенных и природных источников опасности, а также способы и приемы официального прямого подтверждения соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности технико-правовой компетенции физических и юридических лиц по использованию отдельных видов техногенных источников опасности и отдельных видов намечаемой и осуществляемой физическими и юридическими лицами деятельности, связанной с использованием указанных источников опасности.

На основании сформулированного определения и анализа действующего законодательства в качестве унифицированных видов удостоверительных мер обеспечения безопасности можно назвать:

- *обязательную сертификацию соответствия*, например: соответствия работ по охране труда<sup>3</sup>, экологической хозяйственной деятельности<sup>4</sup>, продукции в области пожарной безопасности<sup>5</sup>, качества пищевых продуктов<sup>6</sup>, качества зерна и продуктов его переработки<sup>7</sup>, качества лекарственных средств<sup>8</sup>, средств связи<sup>9</sup> и др.;

---

<sup>1</sup> *Правила* применения технических устройств на опасных производственных объектах (утв. постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1540) // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 191.

<sup>2</sup> *Федеральный закон* «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ст. 18) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>3</sup> *Федеральный закон* «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 21.

<sup>4</sup> *Федеральный закон* «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>5</sup> *Федеральный закон* «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>6</sup> *Федеральный закон* «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

<sup>7</sup> *Федеральный закон* «О государственном контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки» от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 5970.

<sup>8</sup> *Федеральный закон* «О лекарственных средствах» от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3006.

<sup>9</sup> *Федеральный закон* «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ // Российская газета. 2003. № 135. 10 июля.

- *подтверждение соответствия технико-правовой компетенции физических и юридических лиц*, например, выдача: сертификатов юридическим лицам, имеющим воздушное судно на праве собственности или ином законном основании; сертификатов физическим лицам, осуществляющим техническое обслуживание и ремонт авиационной техники<sup>1</sup>; водительского удостоверения на право управления транспортным средством<sup>2</sup> и т.д.;
- *государственную оценку технического состояния*, например: технический осмотр транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России<sup>3</sup>, освидетельствование маломерного судна, пляжа, переправ и наплавных мостов, баз (сооружений) для стоянок маломерных судов поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России<sup>4</sup>;
- *государственную экспертизу безопасности*, в частности: градостроительной предпроектной и проектной документации<sup>5</sup>, экологическую<sup>6</sup>, условий труда<sup>7</sup>, безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения<sup>8</sup>, промышленной безопасности<sup>9</sup>.

**3. *Согласительные административно-санкционирующие меры обеспечения безопасности.*** Под таковыми следует понимать зафик-

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон «Воздушный кодекс Российской Федерации» от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.*

<sup>2</sup> *Положение о государственной инспекции безопасности дорожного движения, утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.*

<sup>3</sup> *Постановление Правительства РФ «О порядке проведения технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России» от 31 июля 1998 г. № 880 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3916.*

<sup>4</sup> *Приказ МЧС России «Об утверждении Правил технического надзора за маломерными судами, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России» от 29 июня 2005 г. № 501 // БНА. 2005. № 35.*

<sup>5</sup> *Постановление Правительства РФ «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной и проектной документации» от 27 декабря 2000 г. № 1008 // СЗ РФ. 2001. № 1 (Ч. 2). Ст. 135.*

<sup>6</sup> *Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.*

<sup>7</sup> *Федеральный закон «Об основах охраны труда» от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3702.*

<sup>8</sup> *Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.*

<sup>9</sup> *Федеральный закон «О промышленной безопасности особо опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.*

сированные нормативно типизированные способы и приемы официального одобрения (признания допустимыми) органом административно-публичного обеспечения безопасности отдельных действий и решений физических и юридических лиц по приведению в соответствие с общеобязательными условиями и требованиями безопасности отдельных видов техногенных и природных источников опасности, а также способы и приемы официального одобрения (признания допустимыми) в части соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности действий и решений физических и юридических лиц, связанных с проектированием, строительством и эксплуатацией отдельных видов техногенных источников опасности.

На основании сформулированного определения и анализа административного законодательства в области безопасности можно назвать согласительные меры обеспечения безопасности, которые урегулированы административно-процессуальными нормами, а также ряд согласительных мер, не подвергнутых административно-правовой процессуализации.

Среди согласительных мер обеспечения безопасности, не урегулированных административно-процессуальными нормами, следует назвать, например, согласование квалификационных справочников должностей руководителей и специалистов (служащих), в которых определяются квалификационные требования к работникам, получающим разрешение на право ведения опасных работ, согласование перечней продукции ввоз и вывоз которых не требует лицензии<sup>1</sup>, досмотр воздушного судна, предполетный досмотр пассажиров, багажа (ст. 85 Воздушного кодекса РФ) и др.

Из общего числа согласительных мер обеспечения безопасности, подвергнутых административно-правовой процессуализации, в качестве унифицированных видов можно выделить следующие:

- *декларирование соответствия;*
- *согласование выбора площадки (трассы) под строительство;*
- *согласование проектных решений.*

**4. Регистрационные меры обеспечения безопасности.** Это нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы официального признания органами административно-публичного обеспечения безопасности факта принадлежности физическому или юридическому лицу отдельных техногенных источников

---

<sup>1</sup> *Постановление* Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30 июля 2004 г. № 401 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3248.

опасности, а также возможности использовать указанные предметы и объекты физическим или юридическим лицом для собственных нужд.

На основании сформулированного определения из анализа законодательства в области безопасности к регистрационным административно-санкционирующим мерам обеспечения безопасности обоснованно отнести такие меры, как регистрация маломерных судов<sup>1</sup>, регистрация лекарственных средств<sup>2</sup>, регистрация опасных производственных объектов<sup>3</sup>, регистрация транспортных средств<sup>4</sup> и т.д.

Выделяемые меры обеспечения безопасности регулируются специальными федеральными законами и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. В обобщенном виде указанные меры можно назвать государственной регистрацией техногенных источников опасности.

Указанные меры применяются органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных проявлений и действий отдельных техногенных источников опасности, принадлежность которых подлежит официальному признанию и подтверждению со стороны государства.

На основании изложенного и анализа действующего законодательства в качестве унифицированных видов регистрационных мер обеспечения безопасности можно выделить:

- государственную регистрацию техногенного источника опасности;
- государственную регистрацию права собственности и иных вещных прав на техногенный источник опасности;
- государственную регистрацию ограничения (обременения) прав на техногенный источник опасности.

**Административно-юрисдикционные меры обеспечения безопасности.** Под ним и следует понимать нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного под-

---

<sup>1</sup> Положение о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835).

<sup>2</sup> Федеральный закон «О лекарственных средствах» от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ (ст. 5) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3006.

<sup>3</sup> Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ст. 2) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения» от 15 июня 1998 г. № 711 // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

чинения поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от ожидаемых *post priory* (на основе опыта), совершаемых и совершенных административных правонарушений, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

При таком подходе административно-юрисдикционные меры обеспечения безопасности следует подразделить на такие однородные группы, как контрольно-надзорные, восстановительные, аксесорные (вспомогательные), компенсационные и превентивные.

**1. Контрольно-надзорные меры обеспечения безопасности.** Они представляют собой нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы проверки выполнения общеобязательных условий и требований безопасности, а также законных требований по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности физическими и юридическими лицами, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от административных правонарушений, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

Изложенная точка зрения в понимании контрольно-надзорных мер обеспечения безопасности позволяет выделить в качестве унифицированных видов контрольно-надзорных мер обеспечения безопасности:

- контрольно-надзорные меры обеспечения безопасности по выявлению административных правонарушений, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательных условий и требований безопасности, установленных законами и иными нормативными правовыми актам, например: организация проведения экспертиз, анализов, оценок качества эффективности и безопасности техногенных и природных объектов и процессов<sup>1</sup>; проведение проверки соблюдения требований, норм и правил в области охраны окружающей среды

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (ст. 9) // СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3436.*



при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов<sup>1</sup>; весовой контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки<sup>2</sup>; проведение проверки деятельности лицензиата на предмет соответствия осуществляемой лицензиатом деятельности лицензионным требованиям и условиям<sup>3</sup> и др.;

- контрольно-надзорные меры обеспечения безопасности по выявлению административных правонарушений, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением законных требований по обеспечению безопасности. К данным мерам обеспечения безопасности можно отнести, например, проведение проверки исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований пожарной безопасности, выявленных в результате проведения плановой проверки<sup>4</sup>.

**2. Восстановительные меры обеспечения безопасности.** Это нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы устранения вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды, связанных с влекущим административную ответственность неисполнением или ненадлежащим исполнением физическим или юридическим лицом общеобязательных условий и требований безопасности (далее — административное правонарушение, связанное с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательных условий и требований безопасности), применяемые органом административно-публичного обеспечения безопасности к физическому или юридическому лицу по факту выявленного административного правонарушения.

Восстановительные меры обеспечения безопасности по сути направлены на устранение вредоносных техногенных и природных

---

<sup>1</sup> *Федеральные законы:* «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ст. 33) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ст. 7 и 8) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

<sup>2</sup> *Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения* (утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711) // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

<sup>3</sup> *Федеральные законы:* «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (ст. 12) // СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3430.

<sup>4</sup> *Приказ МЧС России «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации»* от 17 марта 2003 г. № 132 // Российская газета. 2003. № 102. 29 мая.

факторов окружающей среды, связанных с нарушением или неисполнением физическим или юридическим лицом общеобязательных условий и требований безопасности, влекущим административную ответственность. Применяя такие меры, органы административно-публичного обеспечения безопасности понуждают физическое или юридическое лицо, допустившее нарушение или ненадлежащее исполнение общеобязательных условий и требований безопасности, к совершению активных действий по устранению вредоносных природных и техногенных факторов, связанных с нарушением общеобязательных требований и условий безопасности. С этой точки зрения восстановительные меры обеспечения безопасности для физического или юридического лица, по сути, являются юридической обязанностью устранить вред, восстановить нарушенное им правовое положение, причиненное нарушением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности.

Из анализа действующего законодательства в качестве унифицированных видов восстановительных мер обеспечения безопасности логично рассматривать:

- восстановительные меры, влекущие ограничение предоставленного физическому или юридическому лицу специального права на совершение отдельных действий или права на осуществление отдельных видов деятельности по использованию техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам до устранения вреда, причиненного административным правонарушением, например: снятие товара с производства, прекращение выпуска, приостановка реализации товаров<sup>1</sup>, приостановление действия лицензии<sup>2</sup>, приостановление действия сертификата<sup>3</sup>, приостановление действия декларации<sup>4</sup> т.д.;

<sup>1</sup> *Федеральный закон «О пожарной безопасности»* от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ст. 6) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; *Федеральный закон «О лекарственных средствах»* от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ (ст. 14) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3006.

<sup>2</sup> *Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»* от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3430.

<sup>3</sup> *Федеральный закон «Воздушный кодекс Российской Федерации»* от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ст. 10) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

<sup>4</sup> *Федеральный закон «О техническом регулировании»* от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ст. 34) // СЗ РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). *Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»* от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ст. 16) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; *Федеральный закон «О пожарной безопасности»* от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ст. 6) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

- восстановительные меры, не связанные с ограничением предоставленного физическому или юридическому лицу специального права на осуществление отдельных действий или права на осуществление отдельных видов деятельности по использованию техногенных и природных источников опасности, например: предъявление предписания об устранении нарушений требований безопасности<sup>1</sup>.

3. *Аксессуарные (вспомогательные) меры обеспечения безопасности.* Эти меры обеспечения безопасности) представляют собой нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы сбора и закрепления доказательств по обнаруженному факту административного правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об указанном административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления о назначении административного наказания, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в отношении физических и юридических лиц.

Выделяемые меры обеспечения безопасности направлены на установление вины физического или юридического лица, допустившего неисполнение или ненадлежащее исполнение общеобязательных условий и требований безопасности, влекущее административную ответственность, а также обеспечение назначения и исполнения административного наказания.

Аксессуарные (вспомогательные) меры обеспечения безопасности предусмотрены в ст. 25.1, 27.1, 28.1 КоАП РФ. Из анализа указанных статей КоАП РФ унифицированными видами аксессуарных (вспомогательных) мер обеспечения безопасности являются: осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; досмотр вещей, находящихся при физическом лице; личный досмотр; досмотр транспортных средств; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; доставление; административное задержание; взятие проб и образцов; проведение экспертиз по делу об административном правонарушении; направление поручений и запросов по делу об административном правонарушении; истребование сведений по делу об административном правонарушении; временное приостановление деятельности.

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»* от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ст. 16) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; *Федеральный закон «О пожарной безопасности»* от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ст. 6) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

**4. Компенсационные меры обеспечения безопасности.** Таковыми являются административные наказания, назначаемые и (или) исполняемые органами административно-публичного обеспечения безопасности по обнаруженному данным органом факту административного правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности.

Выделяемые меры применяются органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях компенсации вреда, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением физическими или юридическим лицом общеобязательных условий и требований безопасности. Органы административно-публичного обеспечения безопасности, применяя данные меры, призваны компенсировать (уравновесить) необратимый вред, причиненный административным правонарушением, которое связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности, и которое обнаружено данным органом.

Компенсационные меры обеспечения безопасности влекут для физического или юридического лица официальное признание его в качестве лица, виновного в совершении административного правонарушения, а также наступление для него дополнительных обременительных последствий личного, имущественного и правового характера. Данные меры всегда влекут для физического или юридического лица такое неблагоприятное юридическое последствие, как истечение срока погашения административной ответственности, а также воздействуют на его материальные интересы.

Из анализа норм Кодекса РФ об административных правонарушениях и Федеральных законов «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «О техническом регулировании» можно выделить следующие унифицированные виды компенсационных мер обеспечения безопасности: предупреждение; административный штраф; административное приостановление деятельности; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест<sup>1</sup>; аннулирование технико-

---

<sup>1</sup> Статья 3.2 КоАП РФ.

правовой лицензии<sup>1</sup>; прекращение действия сертификата соответствия или декларации о соответствии; принудительный отзыв продукции<sup>2</sup>.

**5. Превентивные меры обеспечения безопасности.** Таковыми принято считать нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы устранения органами административно-публичного обеспечения безопасности причин и условий, способствовавших неисполнению или ненадлежащему исполнению общеобязательных условий и требований безопасности. Например, в нормах КоАП РФ закреплена такая унифицированная превентивная мера обеспечения безопасности, как направление физическим и юридическим лицам представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности.

***Административно-казуальные меры обеспечения безопасности.***

Под таковыми следует понимать нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

В зависимости от основания, целевой направленности и вызываемых административно-правовых последствий административно-казуальные меры обеспечения безопасности можно подразделить на такие однородные группы, как предупредительные, ограничительные, поисково-спасательные и меры административно-казуального расследования.

**1. Предупредительные административно-казуальные меры обеспечения безопасности.** Они представляют собой нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях пре-

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»* от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3430.

<sup>2</sup> *Федеральный закон «О техническом регулировании»* от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.

дупреждения ожидаемых *post priory* (на основе опыта) общественно опасных природных и техногенных ситуаций.

В зависимости от основания и целевой направленности представляется обоснованным в качестве унифицированных видов предупредительных административно-казуальных мер обеспечения безопасности рассматривать:

- административно-казуальные меры обеспечения безопасности по предупреждению чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, например, согласование и утверждение паспортов безопасности, согласование и утверждение планов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- административно-казуальные меры обеспечения безопасности, по предупреждению иных общественно опасных ситуаций техногенного и природного характера, например, утверждение декларации безопасности объектов<sup>1</sup>.

2. *Ограничительные административно-казуальные меры обеспечения безопасности.* Это есть нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях предотвращения распространения наступивших в действительности общественно опасных ситуаций природного и техногенного характера и получивших распространение среди физических и юридических лиц.

В зависимости от основания и целевой направленности в качестве унифицированных видов ограничительных административно-казуальных мер обеспечения безопасности логично признать:

- ограничительные административно-казуальные меры обеспечения безопасности, связанные с чрезвычайной ситуацией техногенного и природного характера, например: установление особого противопожарного режима;<sup>2</sup> остановка деятельности

---

<sup>1</sup> *Постановление* Правительства РФ «О декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации» от 1 июля 1995 г. № 675 // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2692; *Постановление* Правительства РФ «Об утверждении Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений» от 6 ноября 1998 г. № 1303 // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5698; *Постановление* Правительства РФ «О декларации безопасности подводных потенциально опасных объектов» от 27 февраля 2003 г. № 98 // Российская газета. 2003. № 93. 17 мая.

<sup>2</sup> *Федеральный закон* «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ст. 30) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации; ограничение доступа людей в зоны чрезвычайной ситуации<sup>1</sup>;

- ограничительные административно-казуальные меры обеспечения безопасности, связанные с иными общественно опасными ситуациями техногенного и природного характера, например: введение карантина, направленного на предотвращение распространения инфекционных заболеваний, отстранение от работы инфицированного лица<sup>2</sup>; установление платы за негативное воздействие на окружающую среду<sup>3</sup>.

**3. Поисково-спасательные административно-казуальные меры обеспечения безопасности.** Они представляют собой нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения поведения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях обнаружения наступивших в действительности общественно опасных ситуаций природного и техногенного характера, а также в целях оказания необходимой помощи участникам данных ситуаций.

В зависимости от основания и целевой направленности в качестве унифицированных видов ограничительных административно-казуальных мер обеспечения безопасности обоснованно рассматривать:

- поисково-спасательные административно-казуальные меры обеспечения безопасности, связанные с чрезвычайными ситуациями техногенного и природного характера, например: беспрепятственный проход на территорию и производственные объекты организаций, в жилые помещения для проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций; требование от всех лиц, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, соблюдения установленных мер безопасности<sup>4</sup>;
- поисково-спасательные административно-казуальные меры обеспечения безопасности, связанные с иными общественно

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»* от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ (ст. 14) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

<sup>2</sup> *Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»* от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ст. 30) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>3</sup> *Федеральный закон «Об охране окружающей среды»* от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ст. 14) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>4</sup> *Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»* от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

опасными ситуациями техногенного и природного характера, например: проникновение на территорию и в помещения, принадлежащие коммерческим и некоммерческим организациям, гражданам с целью обнаружения пожара, аварии, взрыва, эпидемии, иных происшествий<sup>1</sup>; эвакуация людей и имущества из зоны затопления, аварии, эпидемии<sup>2</sup> и т.д.

**4. Меры административно-казуального расследования.** Под ними следует считать нормативно зафиксированные типизированные способы и приемы непосредственного подчинения физических и юридических лиц общеобязательным условиям и требованиям безопасности, применяемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях выявления и устранения причин и условий, способствовавших возникновению и развитию общественно опасных ситуаций природного и техногенного характера.

В зависимости от основания и целевой направленности в качестве унифицированных видов мер административно-казуального расследования обоснованно выделить:

- меры административно-казуального расследования, связанные с чрезвычайными ситуациями техногенного и природного характера, например: запрос у соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также у граждан и юридических лиц документов и материалов, связанных с авиационным происшествием; проведение исследования психофизиологического состояния членов экипажа потерпевшего бедствие воздушного судна, а также соответствующих лиц из числа авиационного персонала; поручение организациям независимо от их организационно-правовой формы проведения исследований и работ, связанных с расследованием авиационного происшествия<sup>3</sup>;
- меры административно-казуального расследования, связанные с иными общественно опасными ситуациями техногенного и природного характера, например: производство осмот-

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ (ст. 25) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.*

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил расследования авиационных происшествий и авиационных инцидентов с государственными воздушными судами в Российской Федерации» от 2 декабря 1999 г. № 1329 // СЗ РФ. 1999. № 50. Ст. 6218.*



ра места аварии; составление протокола осмотра места аварии; опрос очевидцев аварии; определение размера причиненного вреда<sup>1</sup>.

### 18.3. Формы административно-публичного обеспечения безопасности

Под *формой административно-публичного обеспечения безопасности* следует понимать *действия органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, их системных образований и должностных лиц по изданию административно-правовых актов и заключению административно-правовых договоров, а также иные действия указанных органов (системных образований и должностных лиц), влекущие административно-правовые последствия, в которых находят внешнее выражение функции и методы административно-публичного обеспечения безопасности*. Говоря иначе, формы административно-публичного обеспечения безопасности есть внешнее выражение практической реализации органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, их системными образованиями и должностными лицами функций и методов административно-публичного обеспечения безопасности.

В целях уяснения природы выделяемых административно-правовых форм деятельности органов публичной власти можно сформулировать основные, характерные признаки, раскрывающие сущность предлагаемой административно-правовой категории.

**1.** Формы административно-публичного обеспечения безопасности представляют собой *внешне выраженные действия специализированных государственных органов и органов местного самоуправления* — органов административно-публичного обеспечения безопасности. Такого рода действия совершаются органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, их системными образованиями и должностными лицами, наделяемыми специальными полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами.

---

<sup>1</sup> *Постановление* Госгортехнадзора России «Об утверждении Положения о порядке технического расследования причин аварий на опасных производственных объектах» от 8 июня 1999 г. № 40 // Российская газета. 1999. № 171. 2 сентября.

2. Под формами административно-публичного обеспечения безопасности следует понимать не всякие действия органов административно-публичного обеспечения безопасности, а лишь те из них, которые совершаются *на основании общеобязательных условий и требований безопасности по отношению к физическим и юридическим лицам, не подчиненным им организационно*, и которые связаны с непосредственным вмешательством в административно-хозяйственную, организационно-распорядительную и иную деятельность указанных лиц.

3. Формы административно-публичного обеспечения безопасности имеют *определенную целевую направленность*. Выделяемые административно-правовые формы представляют собой действия органов административно-публичного обеспечения безопасности по изданию административно-правовых актов и заключению административно-правовых договоров, а также иные влекущие административно-правовые последствия действия указанных органов, которые направлены на обеспечение исполнения общеобязательных условий и требований безопасности физическими и юридическими лицами в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных факторов и условий (ситуаций) окружающей среды, которые подвержены воздействию административного права не в полной мере и, следовательно, создают высокую вероятность причинения вреда данным интересам в сфере административно-правового регулирования.

4. Формы административно-публичного обеспечения безопасности вызывают *определенные административно-правовые последствия*. Данные административно-правовые формы влекут возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений между органами административно-публичного обеспечения безопасности, гражданами и организациями, которые складываются по поводу выявления, предупреждения и нейтрализации вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды, связанных с административно-санкционируемыми и контролируемыми правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию предметов, явлений и процессов — техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам, а также влекут административные правоотношения, складывающиеся по поводу выявления, предупреждения и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению

и (или) развитию вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что специфика охранительного содержания форм административно-публичного обеспечения безопасности, может быть раскрыта, если выделить однородные формы административно-публичного обеспечения безопасности, адекватные формально определенным типизированным ситуациям, связанным с возникновением и (или) развитием вредоносных природных и техногенных факторов в сфере административно-правового регулирования. При таком подходе следует говорить о таких основных формах административно-публичного обеспечения безопасности, как:

- принятие (издание) административно-правовых актов по обеспечению безопасности;
- заключение административно-правовых договоров по обеспечению безопасности;
- совершение иных административно-правовых действий по обеспечению безопасности.

Под *административно-правовым актом по обеспечению безопасности* следует понимать подзаконное одностороннее формально определенное властное волевое решение органа административно-публичного обеспечения безопасности, которое принято по отношению к организационно не подчиненным им физическим и юридическим лицам, на основании и во исполнение общеобязательных условий и требований безопасности, и которое влечет непосредственное вмешательство данных органов в деятельность указанных лиц в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности, а также в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов от административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

Административно-правовой акт по обеспечению безопасности характеризуют следующие признаки.

**1.** Административно-правовой акт по обеспечению безопасности представляет собой *подзаконное формально определенное одностороннее властное волевое решение специализированного государст-*

*венного органа или органа местного самоуправления, его системных образований и должностных лиц* — органа административно-публичного обеспечения безопасности. Выделяемые административно-правовые акты принимают (издают) на основании, в порядке и формах, установленных законом, исполнительные органы государственной власти или исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, их системные образования и должностные лица, наделяемые специальными полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности.

2. Административно-правовой акт по обеспечению безопасности является *разновидностью административно-правовых актов*. Данный акт применяется (издается) органами исполнительной власти, а также исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, их системными образованиями и должностными лицами на основании общеобязательных условий и требований безопасности адекватно вредоносным природным и техногенным факторам окружающей среды, связанным с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности, а также адекватно административным правонарушениям и административно-правовым казусам, способствующим возникновению и (или) развитию данных факторов.

3. В административно-правовом акте по обеспечению безопасности *находят внешнее выражение властные полномочия* органов исполнительной власти, а также исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, их системных образований и должностных лиц, которые связаны с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц и которые направлены на предупреждение, выявление и нейтрализацию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию под контролем государства техногенных и природных источников опасности, а также на предупреждение, выявление и нейтрализацию административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

4. Административно-правовые акты по обеспечению безопасности *адресованы специальным субъектам административного права*.

Указанные административно-правовые акты адресованы персонифицированным физическим и юридическим лицам, на которых возлагаются административные обязанности по предупреждению, выявлению и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды и которые организационно не подчинены государственным органам и органам местного самоуправления.

5. Административно-правовой акт по обеспечению безопасности *имеет определенную целевую направленность*. Выделяемый административно-правовой акт направлен на обеспечение исполнения физическими и юридическими лицами общеобязательных условий и требований безопасности, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных факторов и условий (ситуаций) окружающей среды, которые подвержены воздействию административного права не в полной мере и, следовательно, создают высокую вероятность причинения вреда данным интересам в сфере административно-правового регулирования.

6. Административно-правовой акт по обеспечению безопасности *вызывает специфические административно-правовые последствия*. Данный правовой акт влечет возникновение, изменение и прекращение конкретных административных правоотношений, складывающихся между органами административно-публичного обеспечения безопасности, физическими и юридическими лицами, связанные с возникновением и (или) развитием вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды. Такие административные правоотношения, по нашему мнению, складываются по поводу выявления, предупреждения и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным поведением граждан и организаций по использованию предметов, явлений и процессов — техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам, требующим официальной оценки со стороны государства, а также по поводу выявления, предупреждения и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

В целях уяснения отдельных особенностей охранительного содержания административно-правовых актов по обеспечению безо-

пасности их можно классифицировать на отдельные виды по ряду специальных критериев, раскрывающих охранительное содержание данных актов.

В зависимости от издавшего их органа административно-правовые акты бывают:

1) *государственными*, т.е. они приняты (изданы) государственными органами административно-публичного обеспечения безопасности;

2) *муниципальными* — приняты (изданы) исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, наделяемыми отдельными государственными полномочиями по обеспечению безопасности.

В зависимости от адресата можно выделить:

1) *акты, адресованные физическим лицам*;

2) *акты, адресованные юридическим лицам*.

В зависимости от целевой направленности выделяют:

1) *административно-санкционирующий акт по обеспечению безопасности*, представляющий собой решение, принятое органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным поведением физических и юридических лиц по использованию техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам, которое требует официальной оценки со стороны государства, например: решения, принятые органами административно-публичного обеспечения безопасности, о выдаче физическому или юридическому лицу технико-правовой лицензии; запись о регистрации транспортного средства, здания, сооружения, природного объекта; разрешение на строительство здания или сооружения и т.д.;

2) *административно-юрисдикционный акт* по обеспечению безопасности, под которым понимается решение органов административно-публичного обеспечения безопасности в целях предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, например: предписание по снятию товаров с производства, прекращению выпуска и приостановке реализации товаров (работ, услуг), не соответствующих требованиям безопасности; постановление о приостановлении действия технико-правовой лицензии; постановление о приостановлении либо отмене действия сертификата безопасности;

предписание об устранении требований безопасности; представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, связанного с нарушением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности; предписание об обеспечении безопасности товара (работ, услуг) и т.д.;

3) *административно-казуальный акт по обеспечению безопасности*, который представляет собой решение органов административно-публичного обеспечения безопасности в целях предупреждения, выявления и нейтрализации административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, например: приказ о создании комиссии по техническому расследованию аварии; приказ об утверждении акта расследования техногенной аварии; приказ об объявлении карантина и др.

В зависимости от характера вызываемых административно-правовых последствий административно-правовые акты по обеспечению безопасности подразделяются:

1) *разрешительные* (например, решение органа исполнительной власти о выдаче технико-правовой лицензии);

2) *регистрационные* (например, запись органа исполнительной власти о регистрации техногенных и природных источников опасности — автомобиля, воздушного судна, опасного производственного объекта и т.д.);

3) *согласительные* (например, акт приемки в эксплуатацию здания, законченного строительства и т.д.);

4) *удостоверительные*;

5) *контрольно-надзорные*;

6) *восстановительные*;

7) *превентивные*;

8) *поисково-спасательные*;

9) *ограничительные*;

10) *административно-казуального расследования*.

Под **административно-правовым договором по обеспечению безопасности** следует понимать формально определенное многостороннее соглашение между органами административно-публичного обеспечения безопасности и иными субъектами административного права, которое выработано на основании и во исполнение общеобязательных условий и требований безопасности, и которое влечет непосредственное вмешательство органов административно-публичного обеспечения безопасности в административно-хозяйственную, организационно-распорядительную и иную деятельность физических и

юридических лиц, организационно неподчиненных данным органам, в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами природных и техногенных источников опасности, а также в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов от административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

На основании анализа данного определения можно сформулировать характерные признаки административно-правового договора по обеспечению безопасности.

1. Обязательной стороной административно-правового договора по обеспечению безопасности выступают *специализированные государственные органы и органы местного самоуправления* — органы административно-публичного обеспечения безопасности.

2. Административно-правовой договор по обеспечению безопасности является *специфическим многосторонним соглашением*, в котором выражена согласованная воля органов административно-публичного обеспечения безопасности и иных субъектов административного права.

3. Административно-правовой договор по обеспечению безопасности имеет *формально определенную целевую направленность*. Он направлен на обеспечение исполнения физическими и юридическими лицами общеобязательных условий и требований безопасности, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами, в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных факторов и условий (ситуаций) окружающей среды, которые подвержены воздействию административного права не в полной мере и, следовательно, создают высокую вероятность причинения вреда данным интересам в сфере административно-правового регулирования.

4. Административно-правовой договор по обеспечению безопасности имеет *специфическое охранительное содержание*. Такой административно-правовой договор устанавливает, изменяет и прекращает взаимные права и обязанности персонифицированных органов административно-публичного обеспечения безопасности, граждан и организаций по предупреждению, выявлению и нейтрализа-



ции вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию природных и техногенных источников опасности конституционным и иным законным интересам, а также по предупреждению, выявлению и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию данных факторов.

5. Административно-правовой договор по обеспечению безопасности *заключается на основании специальных правовых актов*. Данные договоры заключаются на основании административно-правовых норм законов, принятых по вопросам обеспечения безопасности, а также на основании подзаконных нормативных правовых актов по обеспечению безопасности.

6. Административно-правовой договор по обеспечению безопасности *приводит к специфическим административно-правовым последствиям*. Такого рода административно-правовой договор вызывает конкретные административные правоотношения между органами административно-публичного обеспечения безопасности, физическими и юридическими лицами, обусловленные вредоносными природными и техногенными факторами окружающей среды, а также типизированными ситуациями, способствующими возникновению и развитию данных факторов. Такие административные правоотношения складываются по поводу предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным поведением физических и юридических лиц по использованию природных и техногенных источников опасности, которое требует официальной оценки со стороны государства, а также по поводу предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению или развитию данных факторов окружающей среды.

В целях уяснения отдельных особенностей административно-правовых договоров по обеспечению безопасности их можно классифицировать на отдельные виды по ряду специальных критериев.

В зависимости от статуса обязательной стороны, заключившей договор, обоснованно выделить:

1) *государственные* административно-правовые договоры по обеспечению безопасности;

2) *муниципальные* административно-правовые договоры по обеспечению безопасности.

В зависимости от субъектного состава логично назвать:

1) договоры, участниками которых являются *органы административно-публичного обеспечения безопасности*;

2) договоры, участниками которых являются *органы административно-публичного обеспечения безопасности и физические лица*;

3) договоры, участниками которых являются *органы административно-публичного обеспечения безопасности и юридические лица*.

В зависимости от целевой направленности можно выделить:

1) *административно-санкционирующие* договоры по обеспечению безопасности, заключаемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц (например, соглашение о проведении государственной экологической экспертизы);

2) *административно-юрисдикционные* договоры по обеспечению безопасности, заключаемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений, связанных с невыполнением или ненадлежащим выполнением общеобязательных условий и требований безопасности (например, соглашение о проведении мероприятий по контролю (надзору) за выполнением общеобязательных условий и требований безопасности индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами);

3) *административно-казуальные* договоры по обеспечению безопасности, заключаемые органами административно-публичного обеспечения безопасности в целях предупреждения, выявления и нейтрализации административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды (например, соглашение о взаимодействии органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а также их системных образований и должностных лиц, заключенное в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций);

4) *комплексные* административно-правовые договоры по обеспечению безопасности, заключаемые органами административно-публичного обеспечения безопасности как в целях предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерной дея-

тельностью физических и юридических лиц, так и в целях предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды (например, договор о создании специального или объектного подразделения пожарной охраны, заключенный между МЧС России и предприятием, включенным в перечень особо важных объектов, предусмотренных распоряжением Правительства РФ).

Под **административно-правовым действием по обеспечению безопасности** следует понимать односторонний властный волевой акт поведения органа административно-публичного обеспечения безопасности, который предшествует принятию (изданию) административно-правового акта по обеспечению безопасности, или совершается во исполнение такого акта, либо предшествует заключению административно-правового договора по обеспечению безопасности или совершается во исполнение данного договора, и который влечет непосредственное вмешательство данного органа в деятельность организационно не подчиненных им физических и юридических лиц в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием физическими и юридическими лицами техногенных и природных источников опасности, а также в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов от административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

На основании сформулированного определения можно назвать следующие основные характерные признаки административно-правового действия по обеспечению безопасности.

**1.** Административно-правовое действие по обеспечению безопасности — это *односторонний властный волевой акт поведения специализированного государственного органа или органа местного самоуправления, их системных образований и должностных лиц*. Выделяемые административно-правовые действия совершаются органами административно-публичного обеспечения безопасности, т.е. исполнительными органами государственной власти, местными администрациями, их системными образованиями и должностными лицами, наделяемыми полномочиями по обеспечению

исполнения общеобязательных условий и требований безопасности, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами.

2. Административно-правовые действия по обеспечению безопасности совершаются органами административно-публичного обеспечения безопасности *по отношению к персонифицированным физическим и юридическим лицам, которые организационно не подчинены данным органам* и на которых возлагаются юридические обязанности по предупреждению, выявлению и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

3. Данное административно-правовое действие связано с административно-правовыми актами по обеспечению безопасности и административно-правовыми договорами по обеспечению и выполняет *вспомогательную роль по отношению к данным актам (договорам)*. Административно-правовое действие по обеспечению безопасности предшествует принятию административно-правового акта по обеспечению безопасности или предшествует заключению административно-правового договора по обеспечению безопасности, либо совершается во исполнение указанного акта (договора).

4. Административно-правовое действие по обеспечению безопасности является властным актом поведения органа административно-публичного обеспечения безопасности, которое имеет *специфическую целевую направленность*. Указанный властный акт поведения органа административно-публичного обеспечения безопасности направлен на обеспечение исполнения физическими и юридическими лицами общеобязательных условий и требований безопасности в целях охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации от вредоносных факторов и условий (ситуаций) окружающей среды, которые подвержены воздействию административного права не в полной мере и, следовательно, создают высокую вероятность причинения вреда данным интересам в сфере административно-правового регулирования.

5. Административно-правовое действие по обеспечению безопасности *влечет определенные административно-правовые последствия*. Данный властный акт поведения органа административно-публичного обеспечения безопасности связан с непосредственным вмешательством данного органа в административно-хозяйственную, организационно-распорядительную и иную деятельность физических и юридических лиц, организационно не подчиненных данным

органам. Указанное административно-правовое действие влечет возникновение, изменение и прекращение конкретных административных правоотношений, которые складываются с участием органов административно-публичного обеспечения безопасности, физических и юридических лиц и которые связаны с возникновением и (или) развитием вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

Такие административные правоотношения складываются по поводу предупреждения, выявления и нейтрализации вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды, связанных с административно санкционируемыми правомерными действиями (деятельностью) физических и юридических лиц по использованию под контролем государства предметов, явлений и процессов — техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам, а также по поводу предупреждения, выявления и нейтрализации административных правонарушений и административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды.

В целях уяснения отдельных особенностей административно-правовых действий по обеспечению безопасности их можно классифицировать на отдельные виды по ряду специальных критериев.

В зависимости от вида органа административно-публичного обеспечения безопасности административно-правовые действия по обеспечению безопасности подразделяются следующим образом:

- 1) *государственные;*
- 2) *муниципальные.*

В зависимости от субъекта, на которого направлено действие, их подразделяют так:

- 1) административно-правовые действия по обеспечению безопасности, *совершаемые в отношении физических лиц;*
- 2) административно-правовые действия по обеспечению безопасности, *совершаемые в отношении юридических лиц.*

В зависимости от целевой направленности административно-правовые действия бывают:

- 1) *административно санкционирующие* (например, действия органа административно-публичного обеспечения безопасности по проверке деятельности физических и юридических лиц, предшествующие выдаче технико-правовой лицензии, действия данных органов по проверке состояния зданий, сооружений, технических

средств, принадлежащих физическим и юридическим лицам, которые предшествуют государственной регистрации указанных объектов);

2) *административно-юрисдикционные* (например, действия органов административно-публичного обеспечения безопасности, предшествующие принятию постановления по делу об административном правонарушении, связанному с неисполнением или ненадлежащим исполнением требований безопасности);

3) *административно-казуальные* (например, действия органов административно-публичного обеспечения безопасности, предшествующие утверждению акта о расследовании аварии, пожара и т.д.).

В зависимости от характера вызываемых административно-правовых последствий административно-правовые действия бывают:

1) *разрешительными* (например, действия органов административно-публичного обеспечения безопасности, предшествующие принятию решения о выдаче физическому или юридическому лицу технико-правовой лицензии);

2) *удостоверительными* (например, действия органов административно-публичного обеспечения безопасности, предшествующие государственной регистрации транспортного средства, здания, сооружения, принадлежащего физическому или юридическому лицу);

3) *контрольно-надзорными* (например, мероприятия по контролю, связанные с проведением проверки органом административно-публичного обеспечения безопасности выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем общеобязательных условий и требований безопасности);

4) *восстановительными* (например, действия органов административно-публичного обеспечения безопасности, совершаемые во исполнение постановления о приостановлении действия технико-правовой лицензии);

5) *аксессуарными (вспомогательными)* (например, составление протокола об административном правонарушении, досмотр транспортного средства, административное задержание транспортного средства, временное приостановление деятельности и другие действия, совершаемые в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением общеобязательных условий и требований безопасности);

- 6) *компенсационными;*
- 7) *превентивными;*
- 8) *предупредительными;*
- 9) *поисково-спасательными;*
- 10) *ограничительными;*
- 11) *административно-казуального расследования.*

### Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки административно-публичного обеспечения безопасности.
2. Сформулируйте определения административно-санкционирующих мер обеспечения безопасности, административно-юрисдикционных мер обеспечения безопасности и административно-казуальных мер обеспечения безопасности. Соотнесите между собой выделенные группы мер административно-публичного обеспечения безопасности.
3. На какие виды можно подразделить административно санкционирующие меры обеспечения безопасности?
4. На какие виды можно подразделить административно-юрисдикционные меры обеспечения безопасности?
5. На какие виды можно подразделить административно-казуальные меры обеспечения безопасности?
6. Сформулируйте определение, назовите сущностные признаки и основные виды форм административно-публичного обеспечения безопасности.
7. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки административно-правового акта по обеспечению безопасности.
8. На какие виды можно подразделить административно-правовые акты по обеспечению безопасности?
9. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки административно-правового договора по обеспечению безопасности.
10. На какие виды можно подразделить административно-правовые акты по обеспечению безопасности?
11. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки административно-правового действия по обеспечению безопасности.
12. На какие виды можно подразделить административно-правовые действия по обеспечению безопасности?

## Задания для самостоятельной работы

## Модульная программа к главе 18

## «Механизм обеспечения безопасности в административно-публичной сфере»

<i>Общая характеристика</i>	<i>Административно-публичного обеспечения безопасности</i>						
	Определение	Отличительные признаки	Федеральная подсистема административно-публичного обеспечения безопасности	Подсистема административно-публичного обеспечения безопасности субъектов РФ	Муниципальная подсистема административно-публичного обеспечения безопасности	Меры административно-публичного обеспечения безопасности	Формы административно-публичного обеспечения безопасности
Основное содержание							

<i>Характеристика</i>	<i>Мер административно-публичного обеспечения безопасности</i>		
	Административно-санкционирующие меры	Административно-юрисдикционные меры	Административно-казуальные меры
Определение			
Целевая направленность			
Однородные (типизированные) группы			
Унифицированные виды			



<i>Характеристика</i>	<i>Форм административно-публичного обеспечения безопасности</i>		
	Административно-правовой акт по обеспечению безопасности	Административно-правовой договор по обеспечению безопасности	Административно-правовое действие по обеспечению безопасности
Определение			
Характерные признаки			
Критерии классификации на виды			
Виды			

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);

- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

# Особенная часть

## Раздел VIII

### Административно-экономическое, административно-финансовое и административно-социальное право Российской Федерации

ГЛАВА 19. Административно-экономическое  
и административно-финансовое право  
Российской Федерации

ГЛАВА 20. Основы административно-социального права  
Российской Федерации

## Глава 19

# Административно-экономическое и административно-финансовое право Российской Федерации

## 19.1. Основы административно-экономического права Российской Федерации

*Административно-экономическое право* представляет собой обособленную совокупность норм административного права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления административно-публичной деятельности и публичного взаимодействия физических лиц и (или) организаций в сфере экономики. Таким образом, предметом административно-экономического права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления административно-публичной деятельности и публичного взаимодействия физических лиц и (или) организаций в сфере экономики.

Что же такое экономика?

В структуру экономики обычно включают такие виды общественно полезной деятельности физических лиц и организаций, как промышленное производство, сельскохозяйственное производство, торговлю, транспортное обслуживание, обеспечение почтовой, электрической и иных видов связи, строительство промышленных, гражданских и иных объектов, жилищно-коммунальное обслуживание, использование природных ресурсов. Перечисленные виды деятельности являются отраслями экономики.

В целях обеспечения сбалансированного, эффективного и безопасного функционирования всех названных отраслей экономики в интересах всего общества необходимо их регулирование со стороны государства. Такое регулирование осуществляется в ходе соответствующей административно-публичной деятельности органов исполнительной власти и иных административных органов. В процессе указанной деятельности административные органы

осуществляют организованное властное воздействие регулятивного и охранительного характера на поведение субъектов экономических отношений, обеспечивая тем самым его соответствие обязательным требованиям, установленным в законах и подзаконных нормативных правовых актах.

**Основными задачами административно-правового регулирования в сфере экономики** являются:

- 1) обеспечение стабильного, динамичного и сбалансированного развития всех отраслей экономики;
- 2) обеспечение равных возможностей для участия в экономической деятельности всем субъектам экономических отношений;
- 3) обеспечение защиты прав и законных интересов субъектов экономических отношений, выявление и пресечение нарушений их прав и законных интересов со стороны недобросовестных участников рынка;
- 4) обеспечение безопасности экономической деятельности, выявление и пресечение угроз безопасности государства и общества, возникающих в ходе ее осуществления.

Для решения указанных задач государство в лице соответствующих компетентных административных органов использует следующие основные **методы административно-правового воздействия на субъектов экономической деятельности**:

- 1) нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в сфере экономики, т.е. принятие (издание) соответствующих подзаконных нормативных правовых актов, в частности правил, регламентирующих порядок осуществления отдельных видов предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 2) установление регулируемых цен (тарифов) на отдельные виды товаров, работ и услуг;
- 3) санкционирование осуществления отдельных видов деятельности, совершения отдельных видов действий в сфере экономики (выдача лицензий, разрешений, государственная регистрация, согласование, сертификация, аккредитация, аттестация и т.п.);
- 4) государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами экономической деятельности правил, норм, обязательных требований, регулирующих ее осуществление (антимонопольный, экологический, санитарный, пожарный и т.п.);
- 5) пресечение нарушений указанных правил, норм, обязательных требований и привлечение субъектов экономической деятельности к административной и иным видам публично-правовой ответственности за совершение этих нарушений.

Перечисленные методы являются методами административно-экономического права.

Рассмотрим далее систему административно-экономического права.

В зависимости от отрасли экономики, в пределах которой осуществляется административно-правовое регулирование, можно выделить следующие составные части административно-экономического права:

- административно-промышленное право;
- административно-транспортное право;
- административное право связи;
- административно-сельскохозяйственное право;
- административно-строительное право;
- административно-коммунальное право;
- административное природно-ресурсное право.

Каждая из названных частей административно-экономического права будет рассмотрена нами подробно в последующих параграфах данной главы учебника.

Рассмотрим далее общую схему осуществления административно-правового регулирования в сфере экономики.

Административно-правовое регулирование в рассматриваемой сфере осуществляется системой федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации общей, межотраслевой, специальной и отраслевой компетенции.

В систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичную деятельность в сфере экономики, входят следующие органы.

### ***1. Органы общей компетенции***

К их числу относится *Правительство Российской Федерации*. В соответствии со ст. 14. Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ Правительство РФ наделяется в сфере экономики следующими *полномочиями*:

1) осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, нормативными указами Президента РФ регулирование экономических процессов;

2) обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

3) прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;

4) вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;

5) осуществляет управление федеральной собственностью;

6) разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;

7) осуществляет общее руководство таможенным делом;

8) принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;

9) формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

## **II. Органы межотраслевой и специальной компетенции**

К их числу относятся следующие органы.

**1. Федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ:**

- **Федеральная антимонопольная служба (ФАС)** — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу (Положение о Федеральной антимонопольной службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331)<sup>1</sup>;
- **Федеральная таможенная служба (ФТС)** — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по вы-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

работке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями (Положение о Федеральной таможенной службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459)<sup>1</sup>;

- **Федеральная служба по тарифам (ФСТ)** — федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, в сфере деятельности естественных монополий, а также функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий (Положение о Федеральной службе по тарифам, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332)<sup>2</sup>;

2. Иные федеральные органы исполнительной власти межотраслевой и специальной компетенции. К их числу относится Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) и находящиеся в его ведении федеральные службы и федеральные агентства.

**Министерство экономического развития РФ** — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в следующих сферах:

- анализа и прогнозирования социально-экономического развития;
- развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса;
- внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли);

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3637.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3049.



- имущественных отношений;
- несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций;
- оценочной деятельности;
- земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);
- государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);
- государственной регистрации прав на недвижимое имущество;
- геодезии и картографии;
- государственной статистической деятельности;
- инвестиционной деятельности и государственных инвестиций;
- формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации;
- создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации;
- управления государственным материальным резервом;
- размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Минэкономразвития России действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437<sup>1</sup>.

В систему Минэкономразвития России входят следующие федеральные службы и федеральные агентства:

- **Федеральная служба государственной статистики** — осуществляет функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, а также в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, — функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности (Положение о Федеральной службе государст-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

венной статистики утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420)<sup>1</sup>;

- **Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)** — осуществляет функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности (Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии утверждено постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457);
- **Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв)** — осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере управления государственным материальным резервом, а именно в сфере формирования, размещения, хранения и обслуживания запасов материальных ценностей государственного материального резерва и их охраны (Положение о Федеральном агентстве по государственным резервам утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 373)<sup>2</sup>;
- **Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)** — осуществляет функции по управлению федеральным имуществом, функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реали-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2710.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3263.

зации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений (Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом утверждено постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432)<sup>1</sup>;

### **3. Органы отраслевой компетенции**

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, утверждающим структуру федеральных органов исполнительной власти, к числу федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих отраслевое административно-правовое регулирование в сфере экономики, можно отнести следующие виды органов:

- органы, осуществляющие административно-правовое регулирование в сфере промышленного производства и торговли, — Министерство промышленности и торговли РФ и находящееся в его ведении Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;
- органы, осуществляющие административно-правовое регулирование в сфере энергетики, — Министерство энергетики РФ;
- органы, осуществляющие административно-правовое регулирование в сфере сельского хозяйства, — Министерство сельского хозяйства РФ и находящиеся в его ведении Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство лесного хозяйства;
- органы, осуществляющие административно-правовое регулирование в сфере транспорта, — Министерство транспорта РФ и находящиеся в его ведении федеральные службы и федеральные агентства;
- органы, осуществляющие административно-правовое регулирование в сфере связи, — Министерство связи и массовых коммуникаций РФ и находящиеся в его ведении федеральная служба и федеральные агентства;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

- органы, осуществляющие административно-правовое регулирование в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства, — Министерство регионального развития РФ;
- органы, осуществляющие административно-правовое регулирование в сфере природопользования, — Министерство природных ресурсов и экологии РФ и находящиеся в его ведении федеральные службы и федеральные агентства.

## 19.2. Основы административно-промышленного и административно-торгового права Российской Федерации

Успешное осуществление экономических преобразований в России возможно лишь в результате обеспечения стабильного и эффективного функционирования промышленного производства.

Промышленный комплекс объединяет разнообразные отрасли материального производства, в том числе добывающие: нефтедобывающую, газовую, угольную, сланцевую, торфяную промышленность; перерабатывающие: металлургическую, химическую, нефтехимическую, медицинскую, лесозаготовительную, деревообрабатывающую, оборонную легкую, пищевую промышленность, промышленность строительных материалов и другие виды промышленности. Каждая из этих отраслей имеет свои подотрасли и входящие в их состав предприятия.

Общие правовые основы организации промышленного производства, в том числе основы административно-правового регулирования в сфере промышленного производства, на федеральном уровне не определены. Соответствующий федеральный закон отсутствует.

Не менее важное значение в функционировании всей экономики имеет торговая деятельность, т.е. вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров. Торговля подразделяется на внутреннюю и внешнюю, оптовую и розничную. Общие правовые основы административно-правового регулирования торговой деятельности определены Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

**Административно-правовое регулирование промышленного производства и торговой деятельности** осуществляется следующими федеральными органами исполнительной власти.

**Правительство Российской Федерации** определяет основные направления государственной промышленной и торговой политики, утверждает и обеспечивает реализацию федеральных программ в области развития промышленного производства и торговли, принимает нормативные правовые акты, регулирующие наиболее важные вопросы функционирования промышленного производства и осуществления торговли, в частности, утверждает положения о федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование в этих сферах, порядок лицензирования отдельных видов промышленной и торговой деятельности, правила продажи отдельных видов товаров и т.п.

**Министерство промышленности и торговли РФ** (Минпромторг) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий следующие функции:

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли;
- по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений;
- по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной вла-

сти, осуществляющего государственное регулирование, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации;

- федерального органа по техническому регулированию.

Минпромторг действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438<sup>1</sup>.

В ведении Минпромторга находится *Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии*, которое осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и метрологии. В частности, оно организует: экспертизу проектов национальных стандартов; проведение испытаний средств измерений; проведение поверки средств измерений; утверждение национальных стандартов; проведение работ по аккредитации. Данное Федеральное агентство выполняет функции национального органа по стандартизации. Положение о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294<sup>2</sup>.

*Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование)*, находящаяся в ведении Правительства РФ, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Положение о данной службе утверждено постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 № 154<sup>3</sup>.

*Министерство энергетики РФ* (Минэнерго России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в следующих сферах:

- топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики;
- нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности;
- газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности;
- магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2868.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2575.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1119.

- возобновляемых источников энергии;
- освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, а также оказания государственных услуг, управления государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

Минэнерго России действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400<sup>1</sup>.

Функции по государственному контролю и надзору в сфере промышленности и торговли осуществляют, в частности, следующие федеральные органы исполнительной власти.

**1. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)**, находящаяся в ведении Правительства РФ, осуществляет функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (кроме военных целей), безопасности электрических и тепловых установок (кроме бытовых), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня. Положение о Ростехнадзоре утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401<sup>2</sup>.

Ростехнадзор осуществляет в частности, контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, за соблюдением требований безопасности в электроэнергетике, за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ, за соблюдением норм и правил безопасности гидротехнических сооружений.

**2. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование)**, находящаяся в ведении Правительства РФ, осуществляет государственный контроль и надзор за законностью производства и оборота, в том числе оптовой и роз-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

ничной продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

**3. Федеральная служба по защите прав потребителей (Роспотребнадзор)**, находящаяся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ, осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей, в том числе за соблюдением правил розничной продажи товаров торговыми организациями и индивидуальными предпринимателями.

### 19.3. Основы административно-транспортного права и административного права связи Российской Федерации

#### *Административно-правовое регулирование в области транспорта*

Транспорт является важнейшей составной частью экономической инфраструктуры России. Его функционирование становится необходимым условием перевозки пассажиров, грузов, стабилизации экономики, повышения уровня жизни населения, обеспечения обороны и безопасности.

Транспортный комплекс страны включает в себя следующие виды транспорта: железнодорожный, воздушный, водный (морской и внутренний водный), автомобильный, городской электрический, а также дорожное хозяйство.

Конституцией РФ федеральные транспорт и пути сообщения относятся к ведению Российской Федерации. К ведению субъектов РФ относятся транспортное обслуживание населения, развитие региональной сети автомобильных дорог, а также другие вопросы регионального характера в сфере транспорта (ст. 71 Конституции РФ).

Общие правовые основы функционирования транспортного комплекса Российской Федерации, в том числе основы административно-правового регулирования в сфере транспорта, на федеральном уровне не определены, соответствующий федеральный закон отсутствует. В этой связи административно-правовое регулирование в сфере транспорта в настоящее время осуществляется на основе нескольких федеральных законов, в частности, таких, как Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О желез-



нодорожном транспорте в Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 9 июля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»<sup>2</sup>, Воздушный кодекс Российской Федерации<sup>3</sup>, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации<sup>4</sup>, Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации»<sup>5</sup> и других.

Административно-правовое регулирование в области транспорта осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровне органами исполнительной власти субъектов РФ. Однако наиболее важные вопросы управления в сфере транспорта решаются федеральными органами исполнительной власти.

**Правительство Российской Федерации** определяет основные направления государственной транспортной политики, утверждает и обеспечивает реализацию федеральных программ развития транспортного комплекса и дорожного хозяйства, принимает нормативные правовые акты, регулирующие наиболее важные вопросы функционирования транспортного комплекса, в частности, правила дорожного движения, порядок лицензирования отдельных видов транспортной деятельности и т.д.

**Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)** — это федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, морского (включая морские торговые, специализированные и рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства. Минтранс России действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395<sup>6</sup>.

Важнейшими функциями Минтранса России являются: принятие нормативных правовых актов в области транспорта и дорожного

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3342.

хозяйства, регламентирующих, в частности, правила перевозок пассажиров, багажа, груза, грузобагажа на основании и во исполнение транспортных уставов и кодексов, условия обеспечения ответственности за причинение вреда третьим лицам и воздушным судам; порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок крупногабаритных и тяжеловесных грузов; порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов, правила государственной регистрации и государственного учета гражданских воздушных судов и др.

К функциям Минтранса России относятся обобщение практики применения законодательства и анализ реализации государственной политики в области транспорта. Министерство осуществляет и иные полномочия в области транспорта, предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

В ведении Минтранса России находятся следующие федеральные службы и федеральные агентства.

**1. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).** Она осуществляет функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме обеспечения безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398<sup>1</sup>.

Важнейшими функциями Ространснадзора являются контроль и надзор за соблюдением законодательства: в сфере деятельности гражданской авиации; торгового мореплавания; внутреннего водного транспорта; порядка осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль); обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также промышленной безопасности на железнодорожном транспорте; организации, обеспечения и выполнения организациями гражданской авиации, морского, внутреннего водного и железнодорожного транспорта перевозок высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств; обеспечения пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутрен-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

него водного и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава.

Ространснадзор осуществляет лицензирование ряда видов деятельности в области транспорта. К ним относятся: ремонт авиационной техники; перевозки морским транспортом пассажиров; перевозки морским транспортом грузов; перевозки внутренним водным транспортом пассажиров; перевозки внутренним водным транспортом грузов; перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя); перевозки пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом, а также ряда других видов деятельности.

В функции Ространснадзора входят также: принятие решений о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок; ведение учета авиационных происшествий и инцидентов; регистрация гражданских воздушных судов и организация регистрации морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания, включая спортивные и прогулочные; организация и проведение инспекции гражданских воздушных судов и решение ряда других вопросов в области транспорта и дорожного хозяйства.

Ространснадзор имеет право: проверять в установленном порядке деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность; организовывать проведение необходимых расследований (за исключением авиационных и дорожно-транспортных происшествий), испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности, участвовать в установленном порядке в проведении расследований авиационных происшествий; запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции надзора. Он также осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

## **2. Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация).**

Росавиация осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации) и гражданской части Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, в том числе в области обеспечения ее функционирования, развития и модернизации. Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396<sup>1</sup>. Росавиация реализует комплекс мер по организации обеспечения выполнения международных и внутренних полетов, организует проведение обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в целях гражданской авиации, аэропортов, сертификации объектов Единой системы организации воздушного движения, а также юридических лиц, обеспечивающих воздушные перевозки (за исключением деятельности по обеспечению авиационной безопасности).

В систему органов управления воздушным транспортом входят региональные управления воздушным транспортом, администрации авиакомпаний (авиаконцернов). Непосредственными подразделениями управления являются аэропорты, авиаотряды, воздушные судна и другие хозяйствующие субъекты воздушного транспорта.

**3. Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).** Оно осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета федеральных автомобильных дорог. Положение о Федеральном дорожном агентстве утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374<sup>2</sup>.

К функциям Росавтодора относятся: обеспечение соответствия состояния федеральных автомобильных дорог установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам; приемка в эксплуатацию законченных строительством, реконструкцией и ремонтом участков федеральных автомобильных дорог; согласование решений органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в целях строительства и обустройства федеральных автомобильных дорог.

Росавтодор также выдает разрешения на международные перевозки пассажиров, багажа и грузов, осуществляет учет показа-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004 г. № 32. Ст. 3343.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3264.

телей состояния безопасности дорожного движения по протяженности, техническому состоянию автомобильных дорог и наличию на них объектов дорожного сервиса, принимает меры по обустройству федеральных автомобильных дорог объектами сервиса, а также осуществляет ряд иных функций в установленной области деятельности.

Управление автомобильным транспортом и городским электро-транспортом на местах организуют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**4. Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).** Его основные функции — реализация государственной политики, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта. Положение о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта утверждено постановлением Правительства РФ от 30 февраля 2004 г. № 397<sup>1</sup>. К функциям Росжелдора относится принятие решений по ряду вопросов в сфере деятельности железнодорожного транспорта: об открытии железнодорожных станций, об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования, о временном прекращении погрузки и перевозки грузов и грузобагажа в определенных железнодорожных направлениях.

Росжелдор организует выполнение работ по стандартизации и обеспечению единства измерений на железнодорожном транспорте; осуществление воинских и специальных железнодорожных перевозок; планомерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров, а также выполняет ряд других функций в данной сфере.

В систему органов управления железнодорожным транспортом входят межрегиональные управления железных дорог и отделения железных дорог, осуществляющие управление хозяйственными подразделениями железнодорожного транспорта: станциями, депо и т.д.

**5. Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот).** Его основные функции — оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта. Положение о Федеральном агентстве морского и речного транспорта утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июля

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 32. Ст. 3344.

2004 г. № 371<sup>1</sup>. Росморречфлот выполняет функции головной организации, ответственной за создание и функционирование Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности.

Росморречфлот организует: мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания; проведение работ по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях морских и речных портов, на трассах Северного морского пути и по внутренним водным путям, за исключением участков пограничных зон Российской Федерации; диспетчерское регулирование движения судов по внутренним водным путям Российской Федерации; проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море и на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта; проведение работ по содержанию внутренних водных путей, в том числе судоходных гидротехнических сооружений на них и подходов к причалам общего пользования, а также по организации технологической связи организаций внутреннего водного транспорта.

В систему органов управления морским транспортом также входят управления морских торговых портов, парокондуктов, органы управления концернами, компаниями, осуществляющие руководство хозяйствующими субъектами. Первичным звеном морского транспорта является морское судно. Экипаж (работники судна) управляется капитаном.

Система органов управления речным транспортом включает в себя региональные государственные бассейновые управления водных путей и судоходств, администрацию (управления) речных парокондуктов, концернов (компаний), которые руководят подразделениями речного флота: портами, пристанями, ремонтно-эксплуатационными базами, судостроительными верфями и т.д. Первичная производственная единица речного транспорта — речное судно, возглавляемое капитаном и обслуживаемое экипажем.

*Административно-правовое регулирование в области связи и массовых коммуникаций* осуществляется на основе Федерального закона «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ.

В соответствии с названным Законом на территории России организации связи создаются и осуществляют свою деятельность на основе единства экономического пространства, в условиях конку-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3261.

ренции и многообразия форм собственности. Государство обеспечивает организациям связи независимо от форм собственности равные условия конкуренции. Сети связи и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц.

Административно-правовое регулирование в области информационных технологий и связи осуществляют следующие органы исполнительной власти.

**Правительство РФ** определяет основные направления государственной политики в области связи и информационных технологий, утверждает соответствующие федеральные программы развития связи и информационных технологий и обеспечивает их исполнение, принимает наиболее важные нормативные правовые акты в указанной сфере, определяющие, в частности, правила оказания услуг почтовой, электрической и иных видов связи, порядок лицензирования отдельных видов деятельности в области связи, порядок осуществления государственного надзора в этой области и др.

**Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, в том числе в области использования информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет) развития систем телевизионного вещания и радиовещания, печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных. Минкомсвязи России также выступает в качестве почтовой администрации РФ и выполняет функции администрации связи РФ при осуществлении международной деятельности в области связи.

К полномочиям Минкомсвязи России относится принятие нормативных правовых актов в сфере своей деятельности. Этими актами утверждаются, в частности, требования к построению сетей связи, применяемым средствам связи и управлению сетями связи, требования к использованию радиочастотного спектра, требования к порядку взаимодействия сетей связи, составляющих единую сеть электросвязи Российской Федерации и другие. Минкомсвязи

действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418<sup>1</sup>.

В ведении Минкомсвязи находятся следующие федеральные службы и федеральные агентства.

**1. Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор)** — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418<sup>2</sup>.

Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций осуществляет: государственный контроль и надзор: за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания, в том числе за соблюдением требований к построению сетей электросвязи и почтовой связи, требований к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи; за соблюдением операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации; за соблюдением порядка распределения ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации; за соответствием использования операторами связи выделенного им ресурса нумерации установленному порядку использования ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации; за соблюдением организациями федеральной почтовой связи порядка фиксирования, хранения и представления информации о денежных операциях, подлежащих в соответствии с российским законодательством контролю, а также организацией ими внутреннего контроля; за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2709.



службой радиоконтроля; за выполнением правил присоединения сетей электросвязи к сети связи общего пользования, в том числе условий присоединения.

В сфере информационных технологий Россвязькомнадзор осуществляет: надзор за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных; присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании решения Государственной комиссии по радиочастотам; регистрацию присвоения (назначения) радиочастот и радиочастотных каналов; лицензирование деятельности, в том числе контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований: в области телевизионного вещания и радиовещания; в области оказания услуг связи; по воспроизведению (изготовлению экземпляров) аудиовизуальных произведений и фонограмм на любых видах носителей. Кроме того, Россвязькомнадзор регистрирует средства массовой информации, радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства гражданского назначения, сети электросвязи, входящие в сеть связи общего пользования, подлежащие регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также выдает разрешения на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий на территории Российской Федерации, на применение франкировальных машин, на эксплуатацию сетей (сооружений) связи.

Агентство Росинформтехнологии организует: обязательную сертификацию информационных технологий, предназначенных для обработки государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; регистрацию государственных информационных ресурсов и систем; ведение единого государственного реестра сертификатов ключей подписей удостоверяющих центров, а также реестра сертификатов ключей подписей уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти; обеспечивает доступ к ним граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**2. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать).** Это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, средств массовой информации и массовых коммуникаций, в том числе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, издательской и полиграфической

деятельности. Положение о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 415<sup>1</sup>.

Роспечать осуществляет: комплектование фонда обязательных бесплатных экземпляров печатных изданий; оказание на конкурсной основе государственной поддержки производства и (или) распространения и тиражирования социально значимой продукции средств массовой информации, создания и поддержания в сети Интернет сайтов, имеющих социальное или образовательное значение; осуществляет формирование и использование федеральных информационных ресурсов в установленной сфере деятельности; принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения об управлении находящимся в федеральной собственности фондом законченных производством и прошедших в эфир телерадиопрограмм, передач, фонограмм, а также иных аудиовизуальных произведений (за исключением кинофильмов).

**3. Федеральное агентство связи (Россвязь).** Оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания. Положение о Федеральном агентстве связи утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 417<sup>2</sup>.

Россвязь организует: издание и распространение государственных знаков почтовой оплаты; проведение расчетов с почтовыми администрациями иностранных государств за международный почтовый обмен в соответствии с актами Всемирного почтового союза; систему сертификации в области связи, включающую в себя органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности; проведение экспертизы с целью определения возможности использования радиоэлектронных средств и электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми к использованию радиоэлектронными средствами гражданского назначения; обеспечение проведения международной процедуры координации использования радиочастотных присвоений, в том числе орбитально-частотных позиций для космических аппаратов.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2574.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2783.

Россвязь осуществляет также такие функции, как присвоение, (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании решения Государственной комиссии по радиочастотам, регистрацию присвоения (назначения) радиочастот и радиочастотных каналов, а также присвоение почтовых индексов объектам федеральной почтовой связи на территории Российской Федерации, а также обеспечивает ведение работ по учету ресурса нумерации, по формированию и ведению реестра нумерации российской системы и плана нумерации.

## 19.4. Основы административно-сельскохозяйственного права Российской Федерации

Сельское хозяйство представляет собой агропромышленный комплекс, включающий в себя производство, заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, реализацию ее потребителям.

Общие правовые основы организации сельскохозяйственного производства, в том числе административно-правового регулирования в сфере сельского хозяйства на федеральном уровне не определены, соответствующий федеральный закон отсутствует.

Государственное регулирование в области сельского хозяйства осуществляется по следующим основным направлениям:

- формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;
- финансирование, кредитование, страхование;
- защита интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности;
- развитие науки и осуществление научной деятельности в сфере агропромышленного производства;
- развитие социальной сферы села.

Государство осуществляет финансирование агропромышленного производства за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников. Средства федерального бюджета, направляемые на поддержку и развитие агропромышленного производства, используются на следующие цели: поддержку инвестиционной деятельности, включая приобретение новой техники и оборудования, сортовых семян и племенных животных, в соответствии с федеральными целевыми программами; повышение

плодородия почв, проведение мелиоративных мероприятий, содержание государственных мелиоративных систем, осуществление работ по борьбе с вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур, предупреждение и ликвидацию карантинных и особо опасных инфекционных заболеваний животных, а также проведение научных исследований и мероприятий по охране окружающей среды; кредитование и страхование в сфере агропромышленного производства; компенсацию части затрат на приобретение материальных ресурсов и энергоносителей, дотации на поддержку племенного животноводства, элитного семеноводства и производства гибридных семян сельскохозяйственных культур; развитие и поддержку рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия; организацию профессиональной подготовки, повышения квалификации и переквалификации кадров в области агропромышленного производства.

Товаропроизводителям в сфере агропромышленного производства гарантируется возможность свободной реализации сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия. Органы государственной власти стимулируют формирование рыночной системы сбыта и реализации сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия в соответствии с действующими Федеральными законами «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ, «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» от 9 июля 2002 г. № 83-ФЗ, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ, «О племенном животноводстве» от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ, «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ и др.

*Административно-правовое регулирование в области сельского хозяйства* осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти.

**Правительство Российской Федерации.** Оно определяет основные направления государственной политики в сфере сельского хозяйства, утверждает и обеспечивает реализацию соответствующих федеральных программ развития агропромышленного комплекса.

**Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России).** Это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию, плодородие почв, регулирование

рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий.

Минсельхоз России также выполняет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, растениеводство, мелиорацию, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также ветеринарии и карантина растений, охраны, изучения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Минсельхоз России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении федеральных органов исполнительной власти. Он принимает ряд нормативных правовых актов в области сельского хозяйства. К ним относятся, в частности, правила использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства; методика расчета ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам и среде их обитания; порядок учета зерна и продуктов его переработки, а также ряд других документов в данной сфере. Минсельхоз действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450<sup>1</sup>.

***Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)***. Она осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, использования пестицидов и агрохимикатов, обеспечения плодородия почв, селекционных достижений, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных (Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 № 327)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

<sup>2</sup> *Российская газета*. 2004. № 150. 15 июля.

К функциям Россельхознадзора относятся прежде всего осуществление ветеринарного надзора, а также контроля за: безопасным применением пестицидов и агрохимикатов; использованием селекционных достижений; безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, на всех стадиях производства и обращения; качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов.

Россельхознадзор также выдает лицензии на отдельные виды деятельности в области племенного животноводства, элитного семеноводства, деятельности по хранению зерна и продуктов его переработки и лицензии на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.

Россельхознадзор выдает: разрешения на изъятие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, и водными биологическими ресурсами; разрешения на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств, кормов и кормовых добавок для животных, а также удостоверения на право охоты и т.д.

## 19.5. Основы административно-строительного и административно-коммунального права Российской Федерации

Строительство — это комплексная отрасль экономической деятельности, которая призвана обеспечить сооружение новых, реконструкцию и ремонт действующих производственных объектов, строительство жилых домов, культурно-бытовых и административных зданий и сооружений.

Особенностью строительства в современных условиях является его рассредоточенность, поскольку ведется оно субъектами всех видов собственности и всеми без исключения государственными органами и осуществляется строительными предприятиями (объединениями) различных форм собственности и соответственно в организационном отношении децентрализовано.

В рамках строительства выделяют градостроительную деятельность (градостроительство), под которой понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования (земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений. Градостроительная деятельность регулируется специальным федеральным законом — Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Жилищно-коммунальное хозяйство — это отрасль экономики, включающая в себя: эксплуатацию жилищного фонда, обеспечение жилых домов и иных жилых помещений коммунальными услугами, такими как водоснабжение, водоотведение (в том числе ливневая канализация), теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение (сжиженный и природный газ), очистка сточных вод (в том числе утилизация осадков сточных вод), сбор, вывоз, утилизацию и захоронение бытовых отходов, сезонную уборку улиц, дорог, площадей, обеспечивающих санитарно-экологическую безопасность территории населенных пунктов, содержание отопительных печей, газопроводов и дымоходов (в домах с печным и газовым отоплением, с газовыми колонками), вентиляции; строительство, эксплуатацию и ремонт объектов благоустройства и дорожно-мостового хозяйства населенных пунктов; содержание и ремонт жилых домов, включая лифтовое хозяйство, уборку и благоустройство придомовых территорий; предоставление услуг бань, прачечных, гостиниц, ритуальных услуг, учет недвижимости.

Общие правовые основы административно-правового регулирования в строительном комплексе и в жилищно-коммунальном хозяйстве на федеральном уровне не определены, соответствующий федеральный закон отсутствует.

*Административно-правовое регулирование в области строительства и жилищно-коммунального хозяйства* осуществляется органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления и включает в себя:

- издание строительных норм и правил, правил содержания и обслуживания жилищного фонда;
- осуществление лицензирования деятельности по разработке строительной и проектной документации, архитектурной деятельности;

- проведение государственной экспертизы строительной документации, выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию вновь построенных или реконструированных объектов;
- осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель при осуществлении строительства, осуществление государственного строительного надзора, организацию государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства;
- организацию содержания жилых домов и оказания коммунальных услуг гражданам.

Административно-правовое регулирование в рассматриваемых сферах осуществляют следующие органы исполнительной власти.

**Правительство РФ** определяет основные направления государственной политики в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства, утверждает федеральные программы развития названных отраслей и обеспечивает их исполнение, принимает наиболее важные нормативные правовые акты, определяющие, в частности, правила технической эксплуатации жилищного фонда, федеральные стандарты оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, правила оказания коммунальных услуг, правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, порядок лицензирования отдельных видов деятельности в рассматриваемых сферах, порядок осуществления государственного строительного надзора.

**Министерство регионального развития РФ (Минрегион России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства.

К полномочиям министерства относятся: принятие нормативных правовых актов в соответствующей сфере деятельности (в частности, оно издает нормативные правовые акты по вопросам разработки федеральных градостроительных нормативов и правил в области градостроительства, проектирования и инженерных изысканий в области градостроительства, определения порядка разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, методики расчета цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений, а также тарифов на коммунальные услуги); организация разработки федеральных целе-



вых программ регионального и территориального развития, функции государственного заказчика—координатора таких программ, а также разработка программ в сфере реализации государственной национальной политики.

Минрегион России действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40<sup>1</sup>.

Административно-правовое регулирование в сфере специальных видов строительства осуществляет **Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России)**, находящееся в ведении Министерства обороны РФ. Данный федеральный орган исполнительной власти осуществляет в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований (Положение о Федеральном агентстве специального строительства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 1084)<sup>2</sup>.

К основным направлениям деятельности Спецстроя России относятся: строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства; строительство и реконструкция предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения; техническое прикрытие и восстановление автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования; строительство и капитальный ремонт в мирное и в военное время автомобильных дорог оборонного значения и общего пользования; участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий.

В субъектах Российской Федерации создаются соответствующие органы управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства (министерства, департаменты, управления, инспекции). Важную роль в системе этих органов играют органы государственного строительного надзора, осуществляющие административный надзор за соответствием выполняемых строительно-монтажных работ требованиям технических регламентов, иных нормативных

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540.

правовых актов, проектной документации, и государственные жилищные инспекции, осуществляющие административный надзор за соблюдением требований технической эксплуатации жилищного фонда и правил содержания общего имущества многоквартирных жилых домов.

## 19.6. Основы административного природно-ресурсного права Российской Федерации

Природные ресурсы, к числу которых относятся недра, водные объекты, леса, животный мир, являются важнейшей основой нормального долговременного функционирования всех отраслей экономики России. В этой связи изучение, рациональное использование природных богатств, обеспечение их воспроизводства и охраны являются основными направлениями деятельности государства в современных условиях.

Общие правовые основы организации использования природных ресурсов и административно-правового регулирования в сфере природопользования на федеральном уровне не определены, соответствующий федеральный закон отсутствует. Государственное регулирование в сфере природопользования осуществляется на основе нескольких федеральных законов, в частности, таких, как Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 24 мая 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>2</sup>, Водный кодекс Российской Федерации<sup>3</sup>, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды»<sup>4</sup> и других.

*Административно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов* осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти.

**Правительство РФ** обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации. Правительство РФ принимает наиболее

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

важные нормативные правовые акты в сфере природопользования и экологии, определяющие, в частности, порядок лицензирования отдельных видов деятельности, порядок осуществления государственного контроля и надзора в указанной сфере, правила охраны лесов, водных ресурсов, животного мира и т.д.

**Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в следующих сферах:

- изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среду их обитания;
- эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений);
- безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;
- гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, ее загрязнения.

Минприроды России действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404<sup>1</sup>.

В ведении Минприроды России находятся следующие федеральные службы и федеральные агентства, осуществляющие государственные функции в сфере природопользования.

**1. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).** Она осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы (Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды утверждено постановлением Прави-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

тельства РФ от 23 июля 2004 г. № 372)<sup>1</sup>. Данная федеральная служба осуществляет, в частности, государственный учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов, ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, государственный мониторинг атмосферного воздуха, водных объектов, континентального шельфа, состояния исключительной экономической зоны Российской Федерации.

**2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).** Она осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования (Положение о Росприроднадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400)<sup>2</sup>. Росприроднадзор осуществляет, в частности, государственный контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания, за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, за использованием и охраной водных объектов, за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе, государственный земельный контроль в пределах своих полномочий, за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами, за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

**3. Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).** Оно выполняет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов (Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282)<sup>3</sup>. Данное федеральное агентство организует перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов, принимает меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564.

Федерации, осуществляет мероприятия по охране водохранилищ, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, по ликвидации последствий данных явлений.

**4. Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)** Оно осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования (Положение о Федеральном агентстве по недропользованию утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293)<sup>1</sup>. Данное федеральное агентство организует государственное геологическое изучение недр, проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр, проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке, выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование участками недр, а также переоформление таких лицензий.

## 19.7. Основы административно-финансового права Российской Федерации

Современное развитие общества выдвигает на первый план экономические аспекты деятельности различных субъектов хозяйственной деятельности, где ключевым понятием являются финансы. Финансы — категория многогранная, ее принято рассматривать с трех сторон. Как материальная категория финансы — это фонд денежных средств, как экономическая категория — экономические отношения по поводу образования, распределения, использования фондов денежных средств; с правовой стороны финансы — это урегулированные нормами права экономические отношения по поводу образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, взятых в их совокупности и взаимодействии, мобилизуемых и используемых государством и местным самоуправлением для осуществления своих задач и функций.

В структуру финансовых отношений, подлежащих *административно-правовому регулированию со стороны государства*, входят

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

бюджетные, налоговые, валютные, банковские, страховые отношения, отношения, возникающие на финансовых рынках, отношения, связанные с управлением внутренним и внешним государственным долгом Российской Федерации.

Общие правовые основы административно-правового регулирования в сфере финансов на федеральном уровне не определены, соответствующий федеральный закон отсутствует. Государственное регулирование в сфере финансов осуществляется на основе нескольких федеральных законов, в частности, таких, как Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>, Налоговый кодекс Российской Федерации<sup>2</sup>, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>3</sup>, Федеральный закон от 1 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>4</sup>, Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>5</sup> и других.

Административно-правовое регулирование перечисленных выше отношений, возникающих в финансовой сфере, осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти.

**Правительство РФ** является основным органом исполнительной власти, который:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;
- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами.

**Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществ-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

<sup>5</sup> СЗ РФ 2003. № 50. Ст. 4859.

ляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы.

Минфин России обеспечивает составление проекта федерального бюджета, утверждает и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета, представляет в Правительство РФ отчет об исполнении федерального бюджета, ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, осуществляет функции эмитента ценных бумаг, осуществляет управление средствами стабилизационного фонда Российской Федерации, государственным внутренним и внешним долгом страны.

Минфин России действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329<sup>1</sup>.

В ведении Минфина России находятся следующие федеральные органы исполнительной власти.

**1. Федеральное казначейство (Казначейство России).** Оно является федеральной службой, осуществляющей в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета (Положение о Федеральном казначействе утверждено постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703)<sup>2</sup>.

Федеральное казначейство: доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования; ведет учет операций по кассо-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

вому исполнению федерального бюджета; открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета; открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета; осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета и т.д.

Контрольные функции Федерального казначейства реализуются посредством предварительного и текущего контроля ведения операций со средствами федерального бюджета на лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета.

**2. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)** осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля (Положение о Росфиннадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278)<sup>1</sup>.

Основной задачей Федеральной службы финансово-бюджетного надзора является обеспечение соблюдения законодательства в бюджетной сфере, а также законодательства о валютном регулировании и валютном контроле. Росфиннадзор непосредственно или через свои территориальные органы осуществляет последующий финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности.

Основной формой деятельности службы являются проводимые ею ревизии и проверки правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, на территории Российской Федерации и за рубежом, а также осуществление таких ревизий и проверок по мотивированному обращению руководителей правоохранительных органов федерального уровня и руководителей правоохранительных органов субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561.



**3. Федеральная налоговая служба (ФНС России).** Она осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов (Положение о Федеральной налоговой службе утверждено постановлением Правительств РФ от 30 сентября 2004 г. № 506)<sup>1</sup>.

ФНС России и ее территориальные органы обладают достаточным широким объемом полномочий. В установленной сфере деятельности они осуществляют контроль и надзор за:

- соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;
- осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами;
- соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядка и условий ее регистрации и применения;
- полнотой учета выручки денежных средств в организациях и индивидуальных предпринимателей;
- проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей;
- соблюдением организатором азартных игр требований, установленных ч. 1 и 2 ст. 16 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

В области учета и регистрации налоговые органы:

- выдают: разрешения на проведение всероссийских лотерей; свидетельства о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами; свидетельства о регистрации организации, совершающей операции с денатурированным этиловым спиртом;
- осуществляют: государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств; установку и пломбирование контрольных спиртоизмеряющих приборов на предприятиях и в организациях по производству этилового спирта из сырья всех видов; лицензирование в соответствии с законодательством Российской Федерации деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также лицензирование других видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы, и других;
- регистрируют в установленном порядке контрольно-кассовую технику, используемую организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- ведут: в установленном порядке учет всех налогоплательщиков; Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и Единый государственный реестр налогоплательщиков и т.д.

Кроме того, согласно приказу, подписанному Министерством финансов Российской Федерации и Федеральной налоговой службой от 26 февраля 2008 г. № ММ-3—1/74, на ФНС возложены функции главных администраторов доходов, на территориальные органы — администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

К числу функций администратора доходов бюджетов бюджетной системы относятся: контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов (сборов) и иных обязательных платежей; начисление пеней и штрафов; взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принятие решений о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней, штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представление в орган Федерального казначейства платежных документов для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Федерации; принятие решения о зачете (уточнении) платежей и представление соответствующего уведомления в орган Федерального казначейства.

**4. Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор).** Она осуществляет функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела) (Положение о Росстрахнадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2008 г. № 330)<sup>1</sup>. Росстрахнадзор осуществляет, в частности, государственный контроль и надзор за соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, за достоверностью представляемой ими отчетности, за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов. Росстрахнадзор ведет единый государственный реестр субъектов страхового дела, принимает решения о выдаче и аннулировании лицензий на осуществление деятельности в сфере страхового дела.

Административно-правовое регулирование, государственный контроль и надзор в сфере финансов осуществляют также следующие находящиеся в ведении Правительства РФ федеральные органы исполнительной власти:

- *Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росмониторинг)* — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти (Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу утверждено постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307)<sup>2</sup>;
- *Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР)* — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности (Положение о Федеральной службе по финансовым рынкам утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2904.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2780.

Помимо перечисленных выше федеральных органов исполнительной власти административно-правовое регулирование в сфере финансов осуществляют также иные федеральные административные органы, к числу которых относятся Центральный банк РФ, Счетная палата РФ и органы управления государственными внебюджетными фондами. Рассмотрим основы правового статуса перечисленных административных органов.

**Центральный банк Российской Федерации** (Банк России) не входит в систему органов исполнительной власти, свои функции и полномочия осуществляет независимо от них, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Основы правового статуса Банка России определяются Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.

Административные функции Банка России можно сгруппировать в соответствии с возложенными на него задачами.

**1.** В целях защиты и обеспечения устойчивости рубля Центральный банк России выполняет *функции по монопольному осуществлению эмиссии наличных денег и организации наличного денежного обращения*. В соответствии со ст. 34 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в целях организации на территории Российской Федерации наличного денежного обращения Банк России осуществляет прогнозирование и организацию производства, перевозки и хранения банкнот и монет Банка России, создает их резервные фонды, устанавливает правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций, устанавливает признаки платежеспособности банкнот и монет Банка России, порядок уничтожения банкнот и монет Банка России, а также замены поврежденных банкнот и монет Банка России, определяет порядок ведения кассовых операций. Кроме того, он утверждает графическое обозначения рубля в виде знака, осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами, устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации, определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами, устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю.

2. В целях развития и укрепления банковской системы Банк России выполняет *функции регулирования банковской деятельности*, в частности, устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации, устанавливает правила проведения банковских операций, осуществляет государственную регистрацию кредитных организаций, выдачу им лицензий на осуществление банковских операций и приостановление действия таких лицензий, их отзыв, осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп.

3. В целях обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы Банк России выполняет *следующие функции*: во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику; является кредитором последней инстанции для кредитных организаций; организует систему их рефинансирования; осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов; регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами; принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации; устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты; осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты; проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений; публикует соответствующие материалы и статистические данные.

**Счетная палата Российской Федерации** (далее — Счетная палата) является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

Правовой статус Счетной палаты определяется Федеральным законом от 1 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Счетная палата состоит из председателя, его заместителя и аудиторов. Аудиторами Счетной палаты являются должностные лица, возглавляющие определенные направления деятельности Счетной палаты, которые охватывают комплекс, группу или совокупность ряда доходных или расходных статей федерального бюджета, объединенных единством назначения. Государственная Дума назначает по представлению Президента Председателя Счетной палаты и шесть аудиторов сроком на шесть лет. Совет Федерации по представлению Президента РФ назначает заместителя Председателя Счетной палаты и шесть аудиторов сроком на шесть лет. Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образуется Коллегия Счетной палаты.

*Задачами* Счетной палаты являются:

- контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом.

В процессе реализации указанных задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, а также на иные органы, организации и учреждения, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Основными методами контрольной деятельности Счетной палаты являются комплексные ревизии и тематические проверки, проводимые по месту расположения проверяемых объектов. Объектами контроля являются производственно-хозяйственная деятельность, бухгалтерский учет, финансовая отчетность.

По результатам проведенных контрольных мероприятий в случае выявления нарушений бюджетного законодательства Счетная палата направляет органам государственной власти Российской Федерации, руководителям проверенных организаций представления и предписания об устранении этих нарушений.

Представление направляется для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности.

Предписание выдается администрации проверяемых организаций при выявлении нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности этих организаций, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий.

**Органы управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.** Важным звеном бюджетной системы Российской Федерации, обеспечивающим социальную функцию государства, являются государственные внебюджетные фонды, к числу которых относятся:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Функции управления средствами, аккумулированными в этих фондах, выполняют соответствующие специализированные финансово-кредитные учреждения при Правительстве РФ.

Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фондов, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фондам учреждениями, являются федеральной собственностью. Все внебюджетные фонды имеют региональные отделения, которые действуют на основании положений о внебюджетных фондах и положений о территориальных подразделениях.

Органы управления перечисленных выше внебюджетных фондов, т.е. соответствующие учреждения, обеспечивают поступление денежных средств в эти фонды и управление ими в соответствии с целевым назначением. В частности, средства Пенсионного фонда направляются на выплату пенсий, средства Фонда социального страхования — на выплату различных социальных пособий, в частности, пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, на санаторно-курортное обслуживание работников, средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования — на оплату услуг по оказанию гражданам медицинской помощи.

В целях обеспечения решения задач, возложенных на государственные внебюджетные фонды, органы управления этих фондов принимают необходимые меры по их формированию и стабильному функционированию, в частности, проводят проверки уплаты страхователями страховых взносов, предъявляют к ним требования об уплате недоимок по страховым взносам, привлекают к финансовой ответственности страхователей, нарушающих требования законодательства об обязательном социальном страховании.

## Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение административно-экономического права и назовите его составные части.
2. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере экономики, и разделите их на группы в зависимости от объема административной компетенции.



3. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере промышленного производства и торговли. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
4. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере использования транспорта. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
5. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере связи и массовых коммуникаций. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
6. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере сельского хозяйства. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
7. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере сельского хозяйства. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
8. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
9. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
10. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере финансов. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 18****«Административно-экономическое и административно-финансовое право Российской Федерации»**

<i>Общая характеристика</i>	<i>Административно-публичной деятельности в сферах, регулируемых: административно-промышленным правом; административно-торговым правом; административно-транспортным правом; административным правом связи; административно-сельскохозяйственным правом; административно-строительным правом; административно-коммунальным правом; административным природно-ресурсным правом; административно-финансовым правом</i>						
	Сфера промышленного производства и торговой деятельности	Сфера транспорта	Сфера связи и массовых коммуникаций	Сфера строительства и жилищно-коммунального хозяйства	Сфера изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов	Сфера сельского хозяйства	Сфера финансов
1	2	3	4	5	6	7	8
Специфика сферы административно-публичной деятельности (понятие и структура сферы, основные задачи и направления деятельности)							
Правовая основа административно-публичной деятельности							
Субъекты административно-публичной деятельности							
Административно-правовые функции субъектов административно-публичной деятельности							

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глава 20

# Основы административно-социального права Российской Федерации

## 20.1. Основы административно- здравоохранительного права и административного социально- трудового права Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Названные положения установленные Конституцией РФ получили развитие в законах и подзаконных нормативных правовых актах. Государство в лице соответствующих органов исполнительной власти обязано обеспечить и гарантировать реализацию конституционных прав граждан на охрану здоровья, на труд и на социальную защиту. На исполнение этой обязанности государства и направлено *административно-правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития*.

Охрана здоровья граждан — это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан установлены Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1<sup>1</sup>.

Сфера социального развития в широком понимании охватывает все вопросы, относящиеся к жизни людей и общества. В эту сферу включаются, в частности, трудовые отношения и связанные с ними отношения занятости населения, отношения пенсионного обеспечения, социального страхования и социального обслуживания граждан, социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства.

Административно-правовое регулирование указанных отношений осуществляется на основе положений, содержащихся в Законах: «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ, «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ, «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ, «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ, «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. № 1032-1, «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ, «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ, «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ, «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ.

В систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития, входят следующие органы.

**Правительство Российской Федерации** осуществляет в рассматриваемой сфере следующие полномочия:

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
- принимает меры по реализации трудовых прав граждан;
- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает их реализацию;
- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства.

Правительство РФ принимает наиболее важные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере здравоохранения и социального развития, в частности, устанавливает порядок лицензирования отдельных видов деятельности, осуществления государственного контроля и надзора в названной сфере, оказания социальных услуг, правила оборота лекарственных средств и т.д.

**Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации** (Минздравсоцразвития) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы:

- организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа;
- медицинской помощи и медицинской реабилитации;
- фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;
- санитарно-эпидемиологического благополучия, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы;
- курортного дела;
- уровня жизни и доходов населения;
- демографической политики;
- оплаты труда, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений;
- занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы;
- социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей.

Кроме того, Минздравсоцразвития осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере социального развития, включая социальное обслуживание населения, оказание протезно-ортопедической по-

мощи, реабилитацию инвалидов, проведение медико-социальной экспертизы, профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации работников сферы социального развития, а также отдельных категорий работников в области охраны труда.

Минздравсоцразвития действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321<sup>1</sup>.

К полномочиям Министерства отнесено принятие нормативных правовых актов, открытый перечень которых дан в Положении о нем.

Основным направлением деятельности Минздравсоцразвития является осуществление нормативного регулирования в сфере здравоохранения и социального развития посредством издания соответствующих нормативных правовых актов. В частности, Министерство утверждает виды, объем и стандарты качества специализированной медицинской помощи, оказываемой в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения, порядок применения новых методов диагностики и лечения заболеваний, порядок проведения патологоанатомических вскрытий, порядок проведения обязательных медицинских осмотров, правила обращения за различными видами пенсий, правила выплаты трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, межотраслевые правила и типовые инструкции по охране труда и другие нормы и правила.

Министерство осуществляет координацию деятельности Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

В ведении Минздравсоцразвития находятся следующие федеральные службы и федеральные агентства.

**1. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор)** — осуществляет функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Положение о Росздравнадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323)<sup>2</sup>. В соответствии с названным Положением Росздравнадзор и его территориальные органы осуществляют надзор за законностью осуществления фармацевтической деятельности, за соблюдением государственных стандартов, технических условий на продукцию медицинского назначения, государственных стандартов социального обслуживания, за соблюдением

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.

порядка организации и производства различных медицинских экспертиз. Кроме того, Росздравнадзор осуществляет лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности. Росздравнадзор осуществляет проверку деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами, организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения; проводит аттестацию и сертификацию специалистов, занятых в сфере обращения лекарственных средств.

**2. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)** осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Положение о Роспотребнадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322)<sup>1</sup>. Роспотребнадзор осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, организует деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения как одно из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду обеспечивается в соответствии с требованиями Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>2</sup> органами, составляющими государственную санитарно-эпидемиологическую службу, в том числе федеральными государственными научными учреждениями гигиенического и эпидемиологического профиля, федеральными государственными учреждениями — центрами гигиены и эпидемиологии, противочумными станциями (центрами), дезинфекционными станциями, федеральными государственными унитарными предприятиями дезинфекционного профиля.

**3. Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)** осуществляет функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.



споров (Положение о Роструде утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324)<sup>1</sup>.

Роструд осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проведения соответствующих проверок и обследований.

**4. Федеральное медико-биологическое агентство** (ФМБА России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития.

ФМБА организует оказание медицинской помощи, проведение медико-социальной экспертизы, деятельность службы крови, а также осуществляет функции по контролю и надзору в сфере донорства крови и ее компонентов и в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности и на отдельных территориях (Положение о ФМБА утверждено постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206)<sup>2</sup>.

В государственную систему здравоохранения и социального развития помимо перечисленных выше органов также входят находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения и социального развития лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, санитарно-профилактические учреждения, территориальные органы, созданные в установленном порядке для осуществления санитарно-эпидемиологического надзора, учреждения судебно-медицинской экспертизы, учреждения социальной защиты, социального обслуживания и другие организации.

К муниципальной системе здравоохранения и социального развития относятся органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление управления в сфере здравоохранения и социального развития, а также находящиеся в их ведении медицинские учреждения и учреждения социального обслуживания, фармацевтические и аптечные организации.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1456.

## 20.2. Основы административно-образовательного и административно-научного права Российской Федерации

*Административно-правовое регулирование в сфере образования.* Роль образования в решении задач социально-экономического развития России заключается в создании условий для повышения конкурентоспособности личности, развитии инновационной сферы, изменении структуры экономики в пользу наукоемких отраслей, формировании трудовых ресурсов, способных воспроизводить и развивать материальный и интеллектуальный потенциал страны, обеспечении социальной и профессиональной мобильности, формировании кадровой элиты общества, основанном на свободном развитии личности.

Область образования в Российской Федерации провозглашена приоритетной.

Конституция РФ предоставляет всем право на образование. При этом она гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

На родителей и лиц, их заменяющих, возложена обязанность обеспечивать получение детьми основного общего образования, которое является обязательным.

Конституция РФ гарантирует бесплатность получения высшего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, но только на конкурсной основе.

Государство, поддерживая различные формы образования и самообразования, допускает получение образования вне государственных образовательных учреждений и устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты.

Под **образованием** понимается *целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства*. Указанный процесс обязательно сопровождается констатацией достижения обучающимся гражданином установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

На социально-экономическое развитие страны оказывают значительное влияние:

- развитие современной системы непрерывного образования;
- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования.

Федеральным нормативным правовым актом, устанавливающим основы образовательной деятельности и основы государственного регулирования в сфере образования, является Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992<sup>1</sup>. Значительную часть отношений в сфере образования регулирует Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ<sup>2</sup>.

Организационной основой реализации государственной политики в сфере образования является Федеральная целевая программа развития образования на 2006—2010 гг.<sup>3</sup>, утвержденная постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803. Основная стратегическая цель Программы — обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования.

Программа предусматривает проведение мероприятий по различным направлениям: совершенствование содержания и технологий образования; развитие системы обеспечения качества образования; повышение эффективности управления в системе образования; совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

Система образования в Российской Федерации определена Законом РФ «Об образовании» и включает в себя:

- преемственные образовательные программы различных уровней и направленности, федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования;
- сеть реализующих их образовательных учреждений и научных организаций;

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

- органы, осуществляющие управление в сфере образования и подведомственных им учреждений и организаций;
- объединения юридических лиц, общественные и государственно-общественные объединения, осуществляющие деятельность в области образования.

**Образовательные программы** определяют содержание образования определенных уровня и направленности, они подразделяются на общеобразовательные и профессиональные. И те и другие подразделяются на основные и дополнительные.

*Основные общеобразовательные программы* направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ. К ним закон относит программы дошкольного образования, начального общего образования, основного общего образования, среднего (полного) общего образования.

*Основные профессиональные образовательные программы* направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. Это программы начального профессионального образования, среднего профессионального образования, высшего профессионального образования, послевузовского профессионального образования.

**Федеральные государственные образовательные стандарты** представляют собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию. Они призваны обеспечивать единство образовательного пространства Российской Федерации и преемственность указанных образовательных программ.

Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к структуре основных образовательных программ, условиям их реализации и результатам освоения.

Федеральные государственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования, о чем иногда забывают студенты, получающие образование заочно.

**Сеть образовательных учреждений** составляют учреждения следующих типов:

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья;
- 6) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 7) учреждения дополнительного образования детей;
- 8) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Образовательная деятельность подлежит обязательному лицензированию. Выдаче лицензии предшествует проведение экспертизы, целью которой является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса требованиям в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников, оборудования учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов.

Документы об образовании государственного образца имеют право выдавать только образовательные учреждения, прошедшие государственную аккредитацию.

Целью государственной аккредитации образовательного учреждения является установление его государственного статуса (типа, вида, категории), подтверждение уровня реализуемых образовательных программ и их направленности, а также соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям.

**Административно-правовое регулирование в сфере образования** осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти.

**Правительство Российской Федерации** обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего

и профессионального образования, а также обеспечивает развитие системы бесплатного образования.

**Министерство образования и науки Российской Федерации** (Минобрнауки России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Данное Министерство действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 337<sup>1</sup>.

Минобрнауки издает нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере образования, в частности, утверждает правила приема в образовательные учреждения, порядок проведения государственной итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений, федеральные государственные образовательные стандарты, формы документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, положение о замещении должностей научно-педагогических работников образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

**Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки** (Рособрнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в области образования (Положение о Рособрнадзоре утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300)<sup>2</sup>.

В соответствии с названным Положением Рособрнадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, лицензирование образовательной деятельности, и государственную аккредитацию образовательных учреждений высшего профессионального образования, контроль качества образования, а также иные функции в установленной сфере деятельности.

Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования утверждены постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116. В соответствии с этими Правилами Рособрнадзору

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2603.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2670.

предоставлено право пресекать факты нарушения российского законодательства в установленной сфере деятельности, а также применять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера.

Органы исполнительной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные и хозяйственные материалы. На них также возложена ответственность по обеспечению предоставления образовательных услуг ряду граждан, обусловленная их социальным положением.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относятся:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам;
- организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений.

**Административно-правовое регулирование в области науки** направлено на реализацию государственной научно-технической политики — составной части социально-экономической политики, выражающей отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяющей цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Государственное регулирование в сфере научной деятельности осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления в пределах, не нарушающих свободу научного творчества. Это следует из ст. 44 Конституции РФ, гарантирующей каждому свободу научного, технического и других видов творчества.

Специальным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения в области науки, является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ<sup>1</sup>, устанавливающий виды научной деятельности в зависимости от целей получения и применения новых знаний:

- фундаментальные научные исследования — экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды;
- прикладные научные исследования — исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Указом Президента РФ от 22 июля 1998 г. № 863 установлено, что при осуществлении государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий приоритетными являются направления, обеспечивающие: сбалансированность прав и законных интересов субъектов правоотношений, включая государство, в области создания, правовой охраны и использования результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий; государственное стимулирование процессов создания, правовой охраны и использования результатов научно-технической деятельности, повышение на этой основе конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей.

Административно-правовое регулирование в сфере науки осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти.

**Правительство Российской Федерации** разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, а также обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки. Правительство РФ утверждает федеральные программы осуществления фундаментальных научных исследований, устав Академии наук РФ, уставы федеральных государственных научных учреждений.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.



**Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки)** осуществляет функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в сфере научной и научно-технической деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности. Минобрнауки в пределах своей компетенции издает нормативные правовые акты по вопросам регулирования научной деятельности, в частности, Положение о подготовке научно-педагогических и научных работников, Номенклатуру специальностей научных работников, Положение о докторантах, об аспирантах и соискателях.

**Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)** осуществляет функции по контролю и надзору в области науки.

Рособрнадзор выдает разрешения на создание советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, устанавливает полномочия таких советов и определяет перечень специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты, а также в установленном порядке приостанавливает деятельность указанных советов или закрывает их.

Рособрнадзор осуществляет контроль и надзор за деятельностью советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, ученых (научно-технических) советов высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций по вопросам присвоения ученых званий, организационно и технически обеспечивает работу Высшей аттестационной комиссии.

Рособрнадзор рассматривает в установленном порядке вопросы присвоения ученых званий профессора по специальности и профессора по кафедре, доцента по специальности и доцента по кафедре, присуждения ученых степеней доктора и кандидата наук и выдает соответствующие аттестаты и дипломы установленного образца, а также рассматривает вопросы лишения (восстановления) указанных ученых званий и степеней.

**Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент)** осуществляет контроль и надзор в сфере правовой охраны и использования объектов интел-

лектуальной собственности, патентов и товарных знаков и результатов интеллектуальной деятельности, вовлекаемых в экономический и гражданско-правовой оборот, соблюдения интересов Российской Федерации, российских физических и юридических лиц при распределении прав на результаты интеллектуальной деятельности, в том числе создаваемые в рамках международного научно-технического сотрудничества (Положение о Роспатенте утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 299)<sup>1</sup>.

Роспатент осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) организует прием заявок на объекты интеллектуальной собственности, их регистрацию и экспертизу; выдает в установленном порядке патенты Российской Федерации на изобретение, полезную модель, промышленный образец, свидетельства Российской Федерации на товарный знак, знак обслуживания, на право пользования наименованием места происхождения товара, на общеизвестный в Российской Федерации товарный знак, свидетельства об официальной регистрации программ для ЭВМ, баз данных, топологий интегральных микросхем;

2) осуществляет регистрацию договоров о предоставлении права на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, знаки обслуживания, охраняемые программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем, а также договоров коммерческой концессии на использование объектов интеллектуальной собственности, охраняемых в соответствии с патентным законодательством Российской Федерации;

3) осуществляет аттестацию и регистрацию патентных поверенных Российской Федерации, а также выдачу им регистрационных свидетельств;

4) публикует сведения о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности, поданных заявках и выданных по ним патентах и свидетельствах; о действии, прекращении действия и возобновлении действия правовой охраны в отношении объектов интеллектуальной собственности, передаче прав на охраняемые объекты интеллектуальной собственности; об официальной регистрации объектов интеллектуальной собственности.

Научная деятельность в Российской Федерации осуществляется в научных организациях. *Научной организацией* в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-техни-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2668.

ческой политике» признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации.

Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

Научная деятельность осуществляется различными организациями, в том числе государственными академиями наук, которыми являются Российская академия наук и отраслевые академии наук (Российская академия медицинских наук, Российская академия сельскохозяйственных наук и т.д.), наукоградом, государственными научными центрами Российской Федерации, федеральными научно-производственными центрами, высшими учебными заведениями.

### 20.3. Основы административно-культурного и административно-спортивного права Российской Федерации

**Административно-правовое регулирование в сфере культуры.** В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям и в то же время обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Культура охватывает многие стороны духовной, интеллектуальной сферы жизни населения.

*Правовые основы* осуществления культурной деятельности и административно-правового регулирования в сфере культуры определены Основами законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г. № 3612-1<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

Названный Закон под культурной деятельностью понимает деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей, к числу которых относит: нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Кроме того, административно-правовое регулирование в области культуры основывается на положениях других законодательных актов, в частности: Закона РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15 апреля 1993 г. № 4804-1<sup>1</sup>; Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1<sup>2</sup>; Федеральных законов «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ<sup>3</sup>; «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ<sup>4</sup>; «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ<sup>5</sup>; «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ<sup>6</sup>; «О библиотечном деле» от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ<sup>7</sup>; «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ<sup>8</sup>; постановления Правительства РФ «О предоставлении льгот отдельным категориям посетителей федеральных государственных организаций культуры» от 1 декабря 2004 г. № 712<sup>9</sup>. Продолжает действовать Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры»<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РФ.

<sup>2</sup> ВСНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4136.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1799.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 234.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4914.

<sup>10</sup> Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498.

Административно-правовое регулирование в области культуры осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти.

**Правительство Российской Федерации** обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации, утверждает федеральные программы развития культуры и обеспечивает их исполнение.

**Министерство культуры Российской Федерации** (Минкультуры России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав (за исключением нормативно-правового регулирования осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав) и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии.

Министерство культуры РФ действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406<sup>1</sup>.

Минкультуры издает нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области культурной деятельности, в частности, утверждает порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолентописы, перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и (или) вывозу из Российской Федерации, а также правила обеспечения режима их хранения, положение о национальном фильме, единые правила и условия учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ; порядок формирования, учета, сохранения и использования данного фонда, а также деятельности музеев в Российской Федерации.

Министерство культуры Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности следующих подведомственных ему органов.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2583.

**1. Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия** (Росохранкультура) осуществляет функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны культурного наследия, осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав (Положение о Росохранкультуре утверждено постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 407)<sup>1</sup>.

В соответствии с указанным Положением Росохранкультура осуществляет государственный контроль и надзор за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, за соблюдением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения и при заключении охранных обязательств с пользователями и собственниками объектов культурного наследия федерального значения, а также за выполнением условий указанных охранных обязательств, за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах в установленной сфере деятельности.

Кроме того, Росохранкультура осуществляет лицензирование деятельности (в том числе контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований) по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

**2. Федеральное архивное агентство** (Росархив) осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела (Положение о Росархиве утверждено постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290)<sup>2</sup>.

Росархив осуществляет следующие полномочия:

1) организует: информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных документов, в том числе путем создания и ведения информационных поисковых систем по архивным документам; исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление в установленном порядке ар-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2584.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2572.

живных справок, направляемых в иностранные государства; экспертизу архивных документов, при их вывозе и ввозе в Российскую Федерацию; централизованное хранение страхового фонда уникальных и особо ценных документов Архивного фонда РФ;

2) ведет государственный учет документов Архивного фонда РФ; Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда РФ;

3) осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

*Административно-правовое регулирование в сфере спорта, туризма и молодежной политики.* В соответствии со ст. 41 Конституции РФ в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

В современном обществе большое внимание уделяется физическому развитию граждан, поскольку только здоровое и крепкое население способно справиться с задачами, стоящими перед государством.

Административно-правовое регулирование в сфере спорта и туризма осуществляется на основе Федеральных законов «О физической культуре и спорте в Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ<sup>1</sup>, который устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте, «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ<sup>2</sup>, который определяет принципы государственной политики, направленной на установление правовых основ единого туристского рынка в Российской Федерации, и регулирует отношения, возникающие при реализации права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий, а также определяет порядок рационального использования туристских ресурсов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

В систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование в сфере спорта, туризма и молодежной политики входят следующие органы.

**Правительство РФ** принимает меры по реализации молодежной политики, разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, утверждает соответствующие федеральные программы и обеспечивает их исполнение.

**Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации** (Минспорттуризм России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики.

Минспорттуризм России в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ «О Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации» от 29 мая 2008 г. № 408<sup>1</sup>, выполняет следующие функции: разрабатывает и утверждает перечень видов спорта, для развития которых создаются и действуют общероссийские спортивные федерации с возможным членством спортивных клубов и их объединений; порядок разработки и представления программ развития соответствующих видов спорта; общие требования к содержанию положений (регламентов) о межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятиях и спортивных соревнованиях; Единую всероссийскую спортивную классификацию и положение о ней; положение о спортивных судьях; положение о присвоении почетных спортивных званий; порядок проведения обязательного допингового контроля; перечни допинговых средств и (или) методов, запрещенных к использованию в спорте; типовые учебно-тренировочные программы подготовки спортсменов по различным видам спорта; общие принципы, критерии формирования и порядок утверждения списков кандидатов в спортивные сборные команды Российской Федерации и другие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности.

Проводя государственную политику в установленной сфере деятельности, Минспорттуризм: создает во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, условия для обеспечения здорового образа

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2585.



жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации профессиональных возможностей молодежи; координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики; согласовывает решения о проведении на территории Российской Федерации международных спортивных соревнований; определяет основные направления пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни.

Министерство координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики, согласовывает решения о проведении на территории Российской Федерации международных спортивных соревнований; определяет основные направления пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни и выполняет иные функции.

Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности следующих подведомственных ему органов.

**1. Федеральное агентство по делам молодежи** (Росмолодежь) осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей.

Федеральное агентство по делам молодежи в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409<sup>1</sup>, имеет следующие полномочия в установленной сфере деятельности: организует реализацию мер государственной молодежной политики; осуществляет меры государственной поддержки молодежных и детских объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений; формирует Федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой; осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых программ, научно-технических и инновационных программ и проектов; взаимодейст-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2586.

вует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности; и др.

**2. Федеральное агентство по туризму** (Ростуризм) осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма.

Ростуризм на основании постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» от 31 декабря 2004 г. № 901<sup>1</sup> реализует приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, осуществляет формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров, информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания, осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках, осуществляет иные функции.

## Контрольные вопросы

1. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере здравоохранения и социального развития. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
2. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере образования и науки. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
3. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере культуры. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
4. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере спорта, туризма и молодежной политики. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 159.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 20**  
**«Основы административно-социального права»**

<i>Общая характеристика</i>	<i>Административно-публичной деятельности в сферах, регулируемых: административно-здравоохранительным правом; административным социально-трудовым правом; административно-образовательным правом; административно-научным правом; административно-культурным правом; административно-спортивным правом</i>			
	Сфера здравоохранения и социального развития	Сфера образования и науки	Сфера культуры	Сфера спорта, туризма и молодежной политики
Специфика сферы административно-публичной деятельности (понятие и структура сферы, основные задачи и направления деятельности)				
Правовая основа административно-публичной деятельности				
Субъекты административно-публичной деятельности				
Административно-правовые функции субъектов административно-публичной деятельности				

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;

- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Раздел IX

# Основы военно- административного права, права государственной безопасности, административно- охранительного и административно-инострannого права Российской Федерации

ГЛАВА 21. Основы военно-административного права  
и права государственной безопасности  
Российской Федерации

ГЛАВА 22. Основы административно-охранительного  
и административно-инострannого права  
Российской Федерации

## Глава 21

# Основы военно-административного права и права государственной безопасности Российской Федерации

## 21.1. Военно-административное право Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71) к исключительной компетенции Российской Федерации относятся вопросы войны и мира, определение статуса и защита границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, оборона и безопасность.

Оборона страны — важнейшая функция государства. Как указывается в ст. 1 Федерального закона «Об обороне», *оборона страны* представляет собой *систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и других мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, направленных на защиту целостности и неприкосновенности ее территории.*

Правовую основу обеспечения обороноспособности государства составляет блок нормативных актов: Конституция РФ; Федеральные законы «Об обороне»<sup>1</sup>, «О статусе военнослужащих»<sup>2</sup>, «О воинской обязанности и военной службе»<sup>3</sup>; «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»<sup>4</sup>, «О военном положении»<sup>5</sup>, боевые и другие уставы Вооруженных Сил РФ, Положение о прохождении воинской службы; указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные приказы и другие документы, регламентирующие права и обязанности военнослужащих, порядок прохождения военной службы.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

<sup>2</sup> ВСНД и ВС РФ. 1993. № 6. Ст. 188; СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4560.

<sup>3</sup> ВСНД и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 325; СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1597.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

Вступивший в силу 31 мая 1996 г. Федеральный закон «Об обороне» (в ред. от 18 июля 2008 г.) является одним из основных документов так называемого пакета воинских законов и логически продолжает уже принятые законодательные акты. В нем определены полномочия в области обороны Президента РФ, Федерального собрания, Правительства, а также других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, права и обязанности должностных лиц, граждан. Этот Закон является основой правового регулирования осуществления комплекса взаимосвязанных мероприятий политического, экономического, правового, организационного, материально-технического характера, который включает в себя: разработку основных положений военной доктрины; принятие нормативно-правовых документов в области обороны; правовое обеспечение поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил, перевода органов государственной власти России и ее субъектов, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени; проведение мероприятий гражданской обороны и оперативного оборудования территории страны в этих целях; финансирование расходов на оборону; международное сотрудничество в интересах коллективной безопасности и совместной обороны.

Для реализации этих и других задач Указом Президента РФ от 7 мая 1992 г. № 466 созданы Вооруженные Силы России<sup>1</sup> — государственная военная организация, *составляющая основу обороны страны и выполняющая свою задачу в соответствии с принципами:*

- подконтрольности военных структур высшим органам государственной власти;
- соответствия организационной структуры, боевого устава и численности войск (сил) концепции безопасности страны;
- многонациональной кадровой армии, комплектуемой на основе сочетания воинской службы по контракту и по призыву;
- единоначалия;
- постоянной боевой готовности;
- учета национально-исторических традиций, норм международного права и мирового опыта военного строительства.

В соответствии с Боевыми уставами Вооруженные Силы России подразделяются на три вида:

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1077.

- 1) сухопутные войска;
- 2) военно-воздушные силы;
- 3) военно-морской флот.

Каждый вид состоит из родов войск и специальных войск.

**Сухопутные войска** — наиболее многочисленный вид Вооруженных Сил РФ. Они имеют на вооружении различные виды военной техники и включают в себя: мотострелковые, танковые, воздушно-десантные войска, ракетные войска и артиллерию, войска противовоздушной обороны, являющиеся родами войск. В состав объединений Сухопутных войск могут входить (оперативно подчиняться, придаваться) соединения и части авиации.

**Мотострелковые войска** обладают высокой боевой самостоятельностью и универсальностью. В их состав входят пулеметно-артиллерийские соединения и части.

**Танковые войска** являются основной силой Сухопутных войск. Подразделения родов войск предназначены для выполнения задач совместно с мотострелковыми, танковыми войсками и самостоятельно.

**Воздушно-десантные войска** — высокомобильный род Сухопутных войск. Они применяются для овладения административно-территориальными центрами, экономическими районами. Воздушно-десантные войска используются для захвата противника, срыва формирования его войск и переброски резервов, а также для поддержки войск в наступлении и обороне.

**Ракетные войска и артиллерия Сухопутных войск** являются основным средством огневого и ядерного поражения важных объектов противника.

**Войска противовоздушной обороны Сухопутных войск** — это одно из основных средств поражения воздушного противника. Они включают в себя защитные ракетные, защитные артиллерийские, радиотехнические соединения и части.

**Разведывательные части и подразделения** предназначаются для сбора сведений о противнике и местности, а также для выполнения специальных задач.

**Инженерные войска** предназначаются для решения задач инженерного обеспечения соединений и частей Сухопутных войск. К ним относятся подразделения инженерно-разведывательные, инженерно-саперные, переправочно-десантные, дорожно-мостостроительные и другие.

**Химические войска** предназначаются для решения задач химического обеспечения действий соединений и частей Сухопутных



войск. К ним относятся подразделения химической защиты, радиационной и химической разведки и др.

*Войска связи* предназначаются для развертывания и эксплуатации систем связи и обеспечения управления войсками во всех видах их деятельности. К ним относятся подразделения связи, службы безопасности связи, службы фельдъегерно-почтовой связи и другие.

*Подразделения технического обеспечения* предназначаются для снабжения войск оружием, техникой, боеприпасами, средствами измерений и военно-техническим имуществом, для хранения и поддержания их готовности к применению.

*Топогеодезические части и подразделения* предназначаются для выполнения задач по топогеодезическому обеспечению частей Сухопутных войск. К ним относятся топогеодезические части и подразделения артиллерийской топогеодезической службы.

*Гидрометеорологические части и подразделения* предназначаются для гидрометеорологического (метеорологического) обеспечения. К ним относятся метеорологические части и подразделения общевойсковых соединений.

*Служба тыла* предназначается для тылового обеспечения войск. Войсковой тыл включает в себя части и подразделения материального обеспечения, автомобильные, медицинские и другие части и подразделения тыла.

*Ракетные войска стратегического назначения* являются главной составной частью стратегических ядерных сил. Они предназначаются для поражения в условиях войны объектов, составляющих основу военного и военно-экономического потенциалов вероятного противника.

*Войска противовоздушной обороны* предназначаются для защиты административно-территориальных, промышленно-экономических центров и районов страны, других важных объектов от нападения противника с воздуха. Основные задачи войск противовоздушной обороны — установление начала воздушного нападения противника, предупреждение о нем и уничтожение ударных сил и средств в воздухе. Для выполнения этих задач в мирное и военное время они образуют совместно с войсками противовоздушной обороны Сухопутных войск и другими силами единую систему противовоздушной обороны страны и Вооруженных Сил.

*Военно-воздушные силы* предназначаются для поражения с воздуха объектов системы государственного и военного управления, тыла вероятного противника и выполнения других задач. Военно-воз-

душные силы подразделяются на бомбардировочный, истребительно-бомбардировочный, истребительный, штурмовой, разведывательный и транспортный рода авиации.

**Военно-морской флот** предназначается для поражения объектов военного и военно-экономического назначения и военно-морских сил вероятного противника. Он осуществляет и обеспечивает перевозки войск и подвоз материальных средств морем.

В соответствии с Основными положениями Военной доктрины Российской Федерации<sup>1</sup> Вооруженные Силы РФ применяются в целях защиты суверенитета и территориальной целостности, других жизненно важных интересов государства в случае: совершения агрессии против него или его союзников; проведения операций по поддержанию мира согласно решению Совета Безопасности ООН или в соответствии с международными обязательствами России; пресечения военных конфликтов либо противоправного вооруженного насилия на Государственной границе РФ и т.д.

Вооруженные Силы могут также использоваться на территории Российской Федерации для пресечения противоправной деятельности националистических и других организаций, направленной на дестабилизацию внутренней обстановки в стране, попытки насильственного свержения конституционного строя, создания незаконных вооруженных формирований и др. Они могут быть использованы в соответствии с международными договорами и соглашениями Российской Федерации в качестве миротворческих сил, в составе объединенных вооруженных сил или под объединенным командованием.

Федеральным законодательством предусмотрено, что к обороне в необходимых случаях могут привлекаться внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, войска гражданской обороны Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также другие войска, выполняющие задачи в области обороны.

Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, Служба внешней разведки, федеральные органы службы безопасности, пограничной службы, государственной охраны, обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые в военное время специальные формирования.

---

<sup>1</sup> *Собрание* актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 45. Ст. 4329.

Согласно действующему законодательству запрещается создание и существование воинских формирований, деятельность которых не имеет правовой основы.

Для предотвращения войн и вооруженных конфликтов и сдерживания потенциальных агрессоров от развязывания любых войн, угрожающих интересам Российской Федерации, на Вооруженные Силы возлагаются следующие *основные задачи*:

- поддержание боевого потенциала войск на уровне, обеспечивающем отражение агрессии локального (регионального) масштаба и гарантированное поражение агрессора в любых условиях;
- обеспечение в рамках государственных мероприятий по переводу страны с мирного на военное положение стратегического развертывания Вооруженных Сил и других войск;
- охрана Государственной границы РФ в воздушном пространстве, в подводной среде и др.

Вооруженные Силы и другие войска Российской Федерации используются в соответствии с Конституцией РФ, действующим российским законодательством, Женевскими конвенциями о защите жертв войны от 12 августа 1994 г., а также другими международно-правовыми обязательствами, применяемыми в период конфликта.

Государственное управление в области обороны Российской Федерации осуществляют следующие государственные органы и должностные лица.

**Президент Российской Федерации** (ст. 87 Конституции РФ) является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, осуществляет общее руководство ими, а также другими воинскими (специальными формированиями) и органами. Он определяет основные направления военной политики, формирует и возглавляет Совет безопасности, утверждает военную доктрину. В случаях агрессии или непосредственной ее угрозы, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против страны, Главнокомандующий объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории государства или в отдельных его местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ о ведении военных действий, вводит в действие нормативные правовые акты военного времени. Президент РФ утверждает структуру, состав Вооруженных Сил РФ. В его компетенцию входят ведение переговоров и подписание международных договоров в области обороны, издание указов о призыве граждан на военную службу и военные сборы, осуществление иных полномочий, возложенных на него

Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

**Правительство Российской Федерации** согласно ст. 114 Конституции РФ

- осуществляет меры по обеспечению обороны страны;
- несет ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований;
- руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;
- принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций;
- определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил;
- определяет порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности, подготовки граждан к военной службе, воинского учета, призыва на военную службу и альтернативную гражданскую службу, проведения военно-врачебной экспертизы и военных сборов, определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование гражданской и территориальной обороны;
- организует контроль за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов и технологий;
- ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения.

**Министерство обороны Российской Федерации** (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ функции в этой области.

Минобороны России действует на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 1082<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

Министерство обороны осуществляет свои полномочия на всей территории Российской Федерации в отношении Вооруженных Сил, часть которых может входить в состав объединенных вооруженных сил или находиться под объединенным командованием, а в соответствии с международными договорами и соглашениями — на территории других государств.

Непосредственное руководство Министерством осуществляет министр обороны, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом России по представлению Председателя Правительства РФ. Ему подчиняются все виды Вооруженных Сил. Он организует выполнение законов в сфере обороны, издает на их основе приказы и инструкции и проверяет исполнение. Его приказами вводятся в действие положения, постановления и другие нормативные правовые акты, которыми регламентируется деятельность Вооруженных Сил. Министр обороны, подчиняясь в своей деятельности Президенту РФ, руководит федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за развитие и состояние боеготовности Вооруженных Сил. Важно отметить, что должности министра обороны, его заместителей и других должностных лиц в Вооруженных Силах могут замещать гражданские лица.

Основными функциями Министерства обороны Российской Федерации являются: участие в разработке предложений по вопросам военной политики и по военной доктрине Российской Федерации; разработка концепций строительства Вооруженных Сил, федеральной государственной программы вооружения и развития военной техники, а также предложений по государственному оборонному заказу, расходам на оборону в проект федерального бюджета; координация и финансирование работ, выполняемых в целях обороны; организация научных исследований в целях обороны; заказ и финансирование производства и закупки вооружения и военной техники, продовольствия, вещевого и другого имущества, материальных и иных ресурсов для Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований.

Министерство обороны обеспечивает социальную защиту военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы и членов их семей; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам обороны; сотрудничает с военными ведомствами иностранных государств, осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Минобороны России состоит из структурных подразделений, которые выполняют определенные функции управления. В его со-

став входят Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, главнокомандующие родами Вооруженных Сил, главные и центральные управления. Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации является основным органом оперативного управления войск, который подчиняется министру обороны РФ.

Основными функциями Генерального штаба Вооруженных Сил РФ являются: разработка предложений по военной доктрине, плану строительства Вооруженных Сил; разработка с участием федеральных органов исполнительной власти Плана применения Вооруженных Сил, Мобилизационного плана Вооруженных Сил и Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории страны в целях обороны; подготовка предложений по численности граждан призываемых на военную службу и воинские сборы; организация мероприятий по осуществлению ядерной безопасности и предотвращению несанкционированного применения ядерного оружия; организация и координация действия сил, применение средств при выполнении задач территориальной обороны; анализ и проведение мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан к военной службе и их призыву; осуществление разведывательной деятельности в целях обороны и безопасности; текущее и перспективное планирование обеспечения основными видами вооружения, военной техники и другими материальными средствами мобилизационной готовности Вооруженных Сил; участие в разработке Плана гражданской обороны; организация мобилизационного и стратегического развертывания Вооруженных Сил, дружин войск и воинских формирований и органов.

Важная роль в организации обороны и руководстве войсками принадлежит *Главнокомандующим видами Вооруженных Сил*, которые одновременно являются заместителями министра обороны Российской Федерации. Им подчинены Главные штабы видов Вооруженных Сил и Главные управления, отделы, службы.

Войска Российской армии и Военно-морского флота в целях оперативного и административного управления объединены в воинские округа, округа противовоздушной обороны, флота и флотилии.

*Военный округ* является территориальным объединением всех воинских частей, соединений, учебных заведений, военных учреждений различных родов войск и видов Вооруженных Сил. Военные округа не совпадают с административно-территориальным делением, а образуются согласно действующим планам организации обороны страны и могут охватывать несколько областей, республик в составе Российской Федерации. Военные округа формируются по

территориальному признаку (например, Южно-Уральский, Сибирский и др.)<sup>1</sup>. Командующий военным округом назначается указом Президента РФ. Границы военных округов, а также их количество (в настоящее время их семь) также устанавливаются указом Президента России<sup>2</sup>.

В отличие от военного округа высшим оперативным объединением Военно-морского флота РФ является не территориальное объединение, а *флот* (например, Северный, Балтийский, Черноморский, Тихоокеанский и др.).

Командующие военных округов (флотов) руководят войсками через соответствующие *штабы, управления, отделы, службы*. Штаб округа является основным органом управления.

В состав военного округа входит *несколько гарнизонов*. Общее руководство ими осуществляет командующий войсками военного округа. Согласно его приказу назначаются начальники гарнизонов (старшие морские начальники) и военные коменданты, которые отвечают за гарнизонную службу и подчиняются ему в своей деятельности.

На командно-руководящий состав гарнизона возлагаются проведение различных гарнизонных мероприятий, создание необходимых условий для размещения личного состава, бытового, материально-технического его обеспечения, а также поддержание воинской дисциплины.

По своим полномочиям *начальники гарнизонов* могут издавать приказы, выполнение которых обязательно для всех командиров частей и военнослужащих гарнизона. Непосредственным органом управления, отвечающим за соблюдение военнослужащими дисциплины в общественных местах, организацию несения службы гарнизонными караулами и патрулями на территории гарнизона является комендатура, возглавляемая военным комендантом гарнизона. В его обязанности входят регистрация всех военнослужащих, прибывших в командировку или отпуск, а также учет воинских частей, расположенных на территории гарнизона. Комендант гарнизона подчиняется начальнику гарнизона.

Систему управления на уровне соединений и частей в основном дублируют органы, осуществляющие руководство военным округом (флотом).

---

<sup>1</sup> См.: Положение о военном округе Вооруженных Сил РФ (утв. Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. № 90 (в ред. от 19 ноября 2003 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3840; 2003. № 47. Ст. 4520.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3839; 2001. № 14. Ст. 1326.

Непосредственное управление войсковыми соединениями и частями осуществляют *командиры соединений и частей, их заместители и подчиненные им штабы и службы.*

Командир несет полную и единоличную ответственность за боевую и мобилизационную готовность и подготовку подчиненных ему частей (подразделений), правильное их применение и успешное выполнение ими задач в установленные сроки. Он обязан принимать своевременные решения, ставить задачи подчиненным частям (подразделениям), организовывать планирование, взаимодействие и всестороннее обеспечение, а также непосредственную подготовку подчиненных частей (подразделений), четко управлять ими.

Командир управляет частями (подразделениями) лично и через штаб, а также через своих заместителей, начальников родов войск и служб. Об отданных распоряжениях он информирует начальника штаба.

Заместитель командира отвечает за боевую и мобилизационную готовность и успешное выполнение боевых задач, в отсутствие командира исполняет его обязанности.

Важной особенностью органов управления этих подразделений является то, что они имеют возможность оперативно изменять место постоянной дислокации личного состава, а также наделены определенными полномочиями по управлению в административно-хозяйственной сфере.

Основными органами оперативного управления являются *штабы*. Свою работу они осуществляют на основе решений и указаний командира, распоряжений вышестоящего штаба.

Обязанности штаба: обеспечение боевой и мобилизационной готовности частей; непрерывный сбор, изучение данных обстановки; подготовка необходимых расчетов и предложений командиру для принятия решения; планирование; своевременное доведение частям (подразделениям) задач, оформление приказов и распоряжений; доклад вышестоящему штабу обстановки и принятых решений; информирование командиров и штабов подчиненных, взаимодействующих частей (подразделений) о данных обстановки; организация системы управления войсками и др.

Важную роль в работе штаба выполняет *комендантская служба*, которая организуется штабом в соответствии с решением командира и распоряжением вышестоящего штаба в целях осуществления контроля за частями и поддержания строгого порядка.

Основными задачами комендантской службы являются: регулирование движения войск; контроль за выполнением войсками установленного порядка; своевременный доклад в штаб и предупреждение войск о состоянии дел.



В обеспечении государственного управления в сфере обороны важное место занимают учетно-мобилизационные органы или местные органы военного управления, функции которых выполняют военные комиссариаты, образуемые Министерством обороны на территории Российской Федерации в республиках, областях, краях, городах и районах. Руководят этими органами военные комиссары.

**Военные комиссариаты**<sup>1</sup>, являясь органами Министерства обороны, по своему статусу приравняются к управленческим аппаратам администрации субъектов Российской Федерации, городских и районных органов самоуправления. Проводя военно-мобилизационную и учетно-призывную работу, они тесно взаимодействуют с местными органами власти и общественными организациями по вопросам подготовки граждан к службе в Вооруженных Силах, военно-патриотического воспитания, проведения военно-спортивных мероприятий, увеличения резерва пополнения армии и Военно-морского флота.

Основными задачами военных комиссаров являются: учет материальных средств, подлежащих поставке в Вооруженные Силы при мобилизации; реализация мероприятий по подготовке и осуществлению воинской мобилизации; учет военнообязанных граждан; проведение очередных призывов на действительную военную службу и учебные сборы; организация прохождения службы по контракту; осуществление других мероприятий в соответствии с действующим законодательством. Военкоматы направляют на учебу в военные училища, рассматривают жалобы и заявления граждан, занимаются пенсионным обеспечением, а также оказывают содействие в трудоустройстве и получении жилья при увольнении из Вооруженных Сил, в решении других вопросов военнослужащих и членов их семей.

В ведении Министерства обороны РФ находятся следующие специальные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции в области обороны.

1. **Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству** (ФСВТС России) осуществляет функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (Положение о ФСВТС России утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1083)<sup>2</sup>.

2. **Федеральная служба по оборонному заказу** (Рособоронзаказ) осуществляет деятельность по контролю и надзору за выполнением органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и юридическими лицами норм и правил в сфере государственного оборонного заказа, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государ-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2927.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3539.

ственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну (Положение о Рособоронзаказе утверждено Указом Президента РФ от 21 января 2005 г. № 56с)<sup>1</sup>.

3. **Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств** (Рособоронпоставка) осуществляет функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения государственных контрактов по государственному оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Положение о Рособоронпоставке утверждено Указом Президента РФ от 14 мая 2010 г. № 589)<sup>2</sup>.

4. **Федеральное агентство специального строительства** (Спецстрой России) осуществляет в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства и связи силами инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при данном агентстве (Положение о Спецстрое утверждено Указом Президента РФ от 18 августа 2004 г. № 1084)<sup>3</sup>.

**Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления** в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» наделены определенным комплексом полномочий и выполняют специфические функции в области обороны. Деятельность этих органов осуществляется в пределах подведомственной территории и во взаимодействии с органами военного управления и направлена, прежде всего, на обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения и исполнения нормативных правовых актов в области обороны.

Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления: обеспечивают выполнение мероприятий по реализации Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны; организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан к военной службе, их призыв на военную службу, военные сборы и призыв по мобилизации; осуществляют бронирование граждан из числа работающих в органах государственной власти, органов местного самоуправления и организациях на период мобилизации и в военное время; обеспечивают учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств в целях обороны; организуют работу по военно-патриотическому воспитанию граждан;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 358.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2435.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540.

удовлетворяют потребности Вооруженных Сил других войск в материальных средствах, энергетических и других ресурсах. Органы исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления обеспечивают решение вопросов социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (устанавливают для данной категории дополнительные льготы, содействуют в трудоустройстве и т.д.).

Совместно с органами военного управления органы исполнительной власти и местного самоуправления участвуют в разработке и обеспечивают выполнение планов перевода (мобилизационных планов) экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов и заданий накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов в организациях, имеющих мобилизационные задания на военное время, участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне, обеспечивают выполнение государственного оборонного заказа организациями в пределах своих территорий, координируют и согласовывают свою работу в области обороны с органами военного управления.

Органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями в области обороны. В соответствии с Законом РФ «О воинской обязанности и военной службе» от 11 февраля 1993 г. (в ред. от 29 июня 2004 г.) местная администрация обязана: оповещать граждан о вызовах военного комиссариата и обеспечивать возможность их своевременной явки по вызовам; по запросам военного комиссара направлять необходимые сведения о гражданах для занесения в документы воинского учета. Органы местного самоуправления осуществляют руководство на своей территории гражданской обороной, участвуют в планировании и обеспечении мероприятий по введению и поддержанию режима чрезвычайного и военного положения, а также по территориальной обороне, которая организуется в целях защиты населения, объектов и коммуникаций от действий противника, диверсионных и террористических актов. В целях совершенствования организации обороны они вправе вносить в соответствующие органы государственной власти предложения и рекомендации.

Важную роль в выполнении функций по обеспечению мероприятий в области обороны осуществляют различные организации и их должностные лица. Организации независимо от форм собственности согласно нормам действующего российского законодательства: выполняют договорные обязательства, предусмотренные государственным контрактом, заключенным на вы-

полнение государственного оборонного заказа, на создание объектов военной инфраструктуры, обеспечение энергетическими и другими ресурсами, производство, поставки и ремонт вооружения и военной техники, другого военного имущества и предоставление услуг для нужд Вооруженных Сил; обеспечивают и принимают участие в выполнении мероприятий по гражданской и территориальной обороне; осуществляют мероприятия, предусмотренные планами перевода экономики страны на работу в условиях военного времени, планами и заданиями накопления материальных ценностей государственных и мобилизационных резервов; исполняют военно-транспортную обязанность; осуществляют воинский учет работников, предоставляют для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящееся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов.

Должностные лица организаций независимо от форм собственности должны создать работникам необходимые условия для исполнения ими воинской обязанности, а также оказывать содействие в создании организаций, деятельность которых направлена на укрепление обороны.

## 21.2. Административно-правовое обеспечение государственной безопасности Российской Федерации

**Государственная безопасность** представляет собой *состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.*

В соответствии с Законом РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г.<sup>1</sup> к основным объектам безопасности относятся:

- *личность* — ее права и свободы;
- *общество* — его материальные и духовные ценности;
- *государство* — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создается и развивается в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством. Основу этой системы составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности. Полномочия этих органов и сил, их состав, принципы и порядок действий определяются законодательными актами РФ.

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

**Президент РФ** формирует и возглавляет **Совет безопасности РФ**, который согласно п. «ж» ст. 83 Конституции РФ, Закону РФ «О безопасности» и Положению о Совете безопасности, утвержденному Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726, является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

Решения Совета безопасности по важнейшим вопросам оформляются указами Президента, иные решения — протоколами.

Специальными федеральными органами обеспечения государственной безопасности являются: Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны, Государственная фельдъегерская служба.

**Федеральная служба безопасности (ФСБ России)**. В соответствии с Федеральным законом «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г.<sup>1</sup> они представляют собой строго централизованную систему, т.е. они не подконтрольны и не подотчетны органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с названным Федеральным законом в систему органов ФСБ входят:

- Федеральная служба безопасности (центральный аппарат ФСБ России), имеющая в своем составе службы, департаменты, управления и другие подразделения, непосредственно реализующие направления деятельности органов Федеральной службы безопасности, а также подразделения, исполняющие управленческие функции;
- управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Федерации (территориальные органы безопасности);
- управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);
- управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе (пограничные органы);
- другие управления (отделы) ФСБ России, осуществляющие отдельные полномочия ФСБ России или обеспечивающие деятельность органов Федеральной службы безопасности и пограничных органов (другие органы безопасности);

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

- авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности Федеральной службы безопасности, а также Академия криптографии РФ при ФСБ России и войска.

Все названные органы, учреждения и организации находятся в прямом подчинении ФСБ России и ее директора.

Согласно Положению о Федеральной службе безопасности, утвержденному Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960<sup>1</sup>, ФСБ России является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты и охраны Государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов Федеральной службы безопасности, определенные законодательством РФ, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

В настоящее время деятельность ФСБ регулируется Федеральными законами «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г., «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г., «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г., «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г., «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г.

Органы ФСБ России в соответствии с законодательством призваны осуществлять:

- 1) контрразведывательную деятельность;
- 2) защиту и охрану Государственной границы РФ;
- 3) борьбу с преступностью;
- 4) разведывательную деятельность;
- 5) обеспечение информационной безопасности.

Эти направления деятельности ФСБ России определяют содержание ее основных задач.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. № 33. Ст. 3254.

Непосредственно Федеральной службой безопасности руководит директор в статусе федерального министра, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Органы ФСБ обеспечивают в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной промышленности и энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок; участвуют в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности страны, по защите сведений, составляющих государственную тайну; в установленном порядке осуществляют меры, связанные с допуском граждан к сведениям, составляющим государственную тайну; осуществляют и организуют лицензирование отдельных видов деятельности, например, о допуске предприятий к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Органы ФСБ участвуют в решении вопросов, касающихся приема в гражданство России и выхода из него, предоставления политического убежища, выезда граждан России за пределы Российской Федерации и въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезда их за ее пределы, оформления им разрешения на временное проживание и вида на жительство в России, а также их пребывания на территории Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 6 октября 2004 г. утверждено Положение о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. При этом установлено, что решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, принятые в соответствии с ее полномочиями, обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами. Так, Комиссия формирует список должностных лиц, которые имеют полномочия засекречивать или рассекречивать сведения о чем-либо, определяют, может ли тот или иной гражданин выехать за рубеж, если он в свое время был допущен к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

Органы ФСБ организуют и осуществляют шифровальную работу в органах и войсках, обеспечивают эксплуатацию, безопасность, развитие и совершенствование открытой и засекреченной связи, систем оповещения и звукоусиления на объектах органов и войск. Они обеспечивают выявление на территории Российской Федера-

ции радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, работа которых представляет угрозу безопасности страны, а также радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, используемых в противоправных целях, перехватывают передачи и пресекают работу на территории Российской Федерации средств радиосвязи и других передающих радиоэлектронных средств, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, осуществляют регистрацию и централизованный учет радиоданных и радиоизлучений передающих радиоэлектронных средств.

Федеральным законом об органах ФСБ России они наделены широким кругом специальных и правоохранительных полномочий. Так, органы безопасности имеют право устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на то согласие; осуществлять проникновение в специальные службы и организации иностранных государств, проводящих разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности России, а также в преступные сообщества и группы; проводить дознание и предварительное следствие по делам, отнесенным к ведению органов ФСБ, и др.

Отдельным направлением обеспечения безопасности, актуальность которого в России и во всем мире исключительно велика, является борьба с терроризмом. Правовые и организационные основы борьбы с терроризмом, вопросы координации деятельности государственных органов в данной сфере определяются Федеральным законом «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. В ст. 6 этого Закона установлен круг субъектов, непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом. К ним относятся ФСБ России, МВД России, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба охраны, Министерство обороны РФ. Созданы и функционируют также Федеральная антитеррористическая комиссия и региональные антитеррористические комиссии, призванные осуществлять координационные функции на соответствующем уровне.

**Федеральные органы внешней разведки.** Правовые основы осуществления внешней разведывательной деятельности определяются Федеральным законом «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 1 названного Федерального закона внешняя разведка Российской Федерации как совокупность специально создаваемых государством органов внешней разведки является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федера-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.



ции. Разведывательная деятельность осуществляется указанными органами посредством добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также посредством оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

В соответствии со ст. 5 Закона целями разведывательной деятельности являются:

1) обеспечение Президента, Федерального Собрания и Правительства РФ разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;

2) обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики России в сфере безопасности;

3) содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности России.

Для достижения целей разведывательной деятельности органам внешней разведки предоставляются соответствующие полномочия: по установлению на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, добровольно давшими это согласие; осуществлению мер по зашифровке кадрового состава и по организации его деятельности с использованием в этих целях иной ведомственной принадлежности; использованию в целях конспирации документов, зашифровывающих личность сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организаций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки; организации и обеспечению защиты государственной тайны в учреждениях Российской Федерации, находящихся за пределами территории страны; обеспечению безопасности сотрудников учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами ее территории, и членов их семей в государстве пребывания и т.п.

В систему органов, осуществляющих внешнюю разведку, помимо ФСБ России входят следующие государственные органы.

*Служба внешней разведки РФ* (СВР России) осуществляет разведку в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов.

*Главное разведывательное управление Генерального штаба Вооруженных сил РФ* (орган внешней разведки Министерства оборо-

ны РФ) осуществляет разведывательную деятельность в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах.

Общее руководство органами внешней разведки осуществляет Президент РФ. Он определяет задачи внешней разведывательной деятельности спецслужб; принимает решения о создании органов внешней разведки, контролирует и координирует их деятельность, назначает руководителей органов внешней разведки.

**Федеральная служба охраны РФ (ФСО России).** В соответствии с Положением о ФСО России, утвержденным Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013<sup>1</sup>, Федеральная служба охраны Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Федерации и другим государственным органам.

Руководство деятельностью ФСО России осуществляет Президент, который утверждает Положение о ФСО России и структуру федеральных органов государственной охраны.

ФСО России входит в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации. ФСО России осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом «О государственной охране» от 27 мая 1996 г.<sup>2</sup>, который определяет назначение государственной охраны, ее объекты, полномочия и права службы. В соответствии со ст. 1 названного Федерального закона под государственной охраной понимается функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер.

В состав федеральных органов государственной охраны входят:

- ФСО России, имеющая в своей структуре службы, управления и другие подразделения, в том числе дислоцированные в субъектах Федерации, которые непосредственно реализуют деятельность федеральных органов государственной охраны, а также подразделения, исполняющие управленческие функции (центральный аппарат);

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

- управление специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, центры специальной связи и информации ФСО России (территориальные органы);
- подразделения связи специального назначения ФСО России;
- образовательные, научно-исследовательские и иные организации, подведомственные ФСО России, которые обеспечивают деятельность федеральных органов государственной охраны.

*Основными задачами ФСО России являются:*

- обеспечение безопасности объектов государственной охраны, т.е. должностных лиц, подлежащих государственной охране (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатели палат Федерального Собрания РФ, председатели Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ, Генеральный прокурор РФ) в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;
- защита охраняемых объектов, т.е. зданий, строений, сооружений, в которых размещены федеральные органы государственной власти, территорий и акваторий, прилегающих к указанным объектам, подлежащих защите в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны;
- предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;
- предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах проезда;
- участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- обеспечение собственной безопасности.

Положением о ФСО России детально регламентированы ее полномочия, права и организация деятельности.

*В частности, ФСО России на основе предоставленных полномочий:*

- осуществляет персональную охрану Президента РФ, членов его семьи, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства и других объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда;
- осуществляет транспортное и бытовое обслуживание (включая безопасное питание) Президента, членов его семьи, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства, а также транспортное обслуживание других объектов государственной охраны;

- обеспечивает Президента президентской связью, в том числе с главами иностранных государств и главами правительств иностранных государств, а также правительственной и иными видами специальной связи в местах его постоянного и временного пребывания и при его передвижениях;
- обеспечивает в соответствии с федеральным законодательством предоставление мер государственной охраны Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий;
- организует и осуществляет проведение охранных, режимных, технических и иных мероприятий в местах постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда, объектов государственной охраны, обеспечивает поддержание в указанных местах общественного порядка, принимает меры по устранению обстоятельств, препятствующих осуществлению государственной охраны;
- осуществляет функции специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области правительственной связи и информации, а также в установленном порядке международно-правовую защиту присвоений (назначений) радиочастот и радиочастотных каналов.

ФСО России обеспечивает также безопасность глав иностранных государств, правительств и иных лиц иностранных государств во время их пребывания на территории России.

ФСО России возглавляет директор в статусе федерального министра, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

*Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации* (ГФС России). В соответствии с Положением о Государственной фельдъегерской службе РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 13 августа 2004 г. № 1074<sup>1</sup>, ГФС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации. Эта служба — составная часть системы сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации. Руководство ее деятельностью осуществляет Президент РФ.

*Основными задачами* ГФС России являются:

1) обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок: Президента, федеральных органов государственной власти; органов прокуратуры Россий-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3437.

ской Федерации; органов государственной власти субъектов Федерации; органов местного самоуправления по решению Правительства; членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации; Минобороны России, органов управления видов Вооруженных Сил РФ, родов войск, военных округов, флотов, округов внутренних войск МВД России, территориальных органов ФСБ России; администраций промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, по решению Правительства;

2) доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решению Президента или Правительства;

3) доставка корреспонденции глав зарубежных государств и глав правительств зарубежных государств, органов государственной власти государств — участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи;

4) доставка корреспонденции органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории Российской Федерации;

5) управление территориальными органами ГФС России и обеспечивающими деятельность ГФС России организациями, созданными для решения возложенных на службу задач.

ГФС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в эту систему территориальные органы и подведомственные организации, в которую входят центральный аппарат, территориальные органы, подведомственные организации.

В частности, для выполнения задач ГФС России функционирует федеральное государственное унитарное предприятие — Главный центр специальной связи, который имеет филиалы (управления) в большинстве субъектов РФ и занимает ведущее место в России в сфере перевозки ценных грузов. В управлениях Главного центра создана полная инфраструктура доставки отправок, включающая в себя специальный транспорт, вооруженный, профессионально подготовленный персонал (более 5 тыс. человек), а также тщательно отработанные технологии, обеспечивающие доставку и гарантированную сохранность груза.

Главный центр специальной связи осуществляет внутрirosсийские и международные перевозки корреспонденции и грузов органов государственной власти, судов и прокуратуры, учреждений, ор-

ганизаций, предприятий, войсковых частей и других юридических лиц, содержащих сведения и материалы, относящиеся к государственной тайне, а также перевозит опасные грузы и продукцию военно-промышленного комплекса.

ГФС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Государственную фельдъегерскую службу возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Директор несет персональную ответственность за выполнение возложенных на ГФС России задач в установленной сфере деятельности.

### 21.3. Административно-правовые режимы военного и чрезвычайного положения, чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации

#### **1. Административно-правовой режим военного положения**

Особый порядок правового регулирования в области обороны возникает с момента объявления состояния войны в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров. С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое заканчивается с момента объявления о прекращении военных действий.

В случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации на всей территории страны или отдельных ее местностях в соответствии с федеральным конституционным законом вводится военное положение — особый правовой режим деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающий некоторые ограничения прав и свобод граждан. Административно-правовой режим военного положения регламентируется Федеральным конституционным законом «О военном положении»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

Целями введения режима военного положения являются стабилизация общественных отношений, обеспечение нормального функционирования государственных институтов, общественного порядка и общественной безопасности, а также успешного и эффективного противодействия вооруженной агрессии против Российской Федерации.

В период военного положения вводится общая или частичная мобилизация. После этого осуществляются мероприятия по переводу Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в режим деятельности, предусмотренный для военного времени.

В период военного положения Вооруженные Силы и другие войска могут вести боевые действия по отражению агрессии независимо от объявления состояния войны.

При объявлении мобилизации граждане, подлежащие призыву на военную службу, обязаны явиться на сборные пункты в сроки, указанные в мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссаров района или города. Гражданам, состоящим на воинском учете, с момента объявления мобилизации воспрещается выезд с места жительства без разрешения военных комиссаров района или города.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О военном положении» дата и время начала действия военного положения устанавливаются указом Президента страны. Этим же указом определяются границы территории, на которой вводится военное положение.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Сущность административно-правового режима военного положения заключается прежде всего в проведении на территории, на которой действует военное положение, **комплекса мер административно-правового ограничения**. К числу таких мер, в частности, относятся:

- усиление охраны общественного порядка, охраны важных объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, военных, государственных и других объектов;
- эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения; временное отселение жителей в безопасные

районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

- введение 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, в том числе региональных, ведущих пропаганду или агитацию, направленную на подрыв обороноспособности и безопасности страны;
- привлечение граждан к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;
- запрещение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, иных массовых мероприятий;
- запрещение забастовок;
- запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток; осуществление проверки документов, личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств;
- запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых, ядовитых веществ; установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков.

В условиях военного положения может производиться изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций, наряду с перечисленным, боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ.

Применение тех или иных административно-ограничительных мер в условиях военного положения определяется характером и степенью угрозы общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью граждан во время войны.

Военное положение вводится вплоть до прекращения состояния войны, вторжения, нападения, блокады территории России или отдельных ее местностей или устранения реальной угрозы перечисленных действий. Управление на всей территории страны или в отдельных ее местностях может передаваться специальным органам или военным властям.



## 2. Административно-правовой режим чрезвычайного положения

Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией РФ (ст. 56) и Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup> на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим, для которого характерны:

1) особое положение физических и юридических лиц, в отношении которых вводятся административно-правовые ограничения, запреты, устанавливаются специальные правила применения мер административного принуждения, усиливается административная ответственность;

2) использование особых форм государственного управления на территории, на которой вводится чрезвычайное положение; в частности, на этой территории вся полнота властных полномочий передается специальному субъекту управления с исключительной компетенцией — действующему органу исполнительной власти или специально создаваемому временному органу особого управления, например, коменданту отдельной местности органы особого управления могут издавать правовые акты по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения в виде приказов и постановлений;

3) использование особых мер административно-правового ограничения (оцепление местности); досмотр граждан и их вещей, введение комендантского часа, превентивные задержания граждан, изъятие законно хранящихся оружия, множительной техники, громкоговорящих устройств и т.д.

Статьей 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» определены **обстоятельства, которые могут послужить основаниями для введения режима чрезвычайного положения**. К ним относятся три группы обстоятельств:

- *социальные* — попытки насильственного изменения конституционного строя России, массовые беспорядки, террористические акты и иные подобные противоправные действия людей;
- *техногенные* — чрезвычайные ситуации техногенного характера, вызванные авариями и катастрофами на объектах промышленности, транспорта, энергетики, на военных объектах и т.п.;
- *природные* — чрезвычайные ситуации, вызванные действием стихийных сил природы, в частности, наводнениями, землетрясениями, ураганами, эпидемиями и эпизоотиями и т.п.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Чрезвычайное положение вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях на основании соответствующего указа Президента РФ, который незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ и подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения и официальному опубликованию.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а в отдельных местностях — 60 суток.

Статья 11 Закона о чрезвычайном положении устанавливает **меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения**. К ним относятся:

- полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления;
- установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также установление особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее;
- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;
- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;
- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;
- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;
- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра и некоторые другие.

В дополнение к указанным мерам в том случае, если основанием введения чрезвычайного положения являются обстоятельства, связанные с изменением основ конституционного строя, могут устанавливаться:

1) введение *комендантского часа*, т.е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

2) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения *предварительной цензуры*, временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники;

3) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений;

4) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

5) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции;

6) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Если же основанием введения режима чрезвычайного положения служат обстоятельства, связанные с чрезвычайными ситуациями техногенного характера, то дополнительно устанавливаются следующие ограничения:

1) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

2) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

3) мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые изменения производственно-хозяйственной деятельности;

4) 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.

Государственной организацией, специально созданной для обеспечения правового режима чрезвычайного положения, являются внутренние войска МВД России.

### **3. Административно-правовой режим чрезвычайных ситуаций**

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г.<sup>1</sup> ввел в правовой оборот термин «чрезвычайная ситуация», которым обозначается обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате негативных явлений природного и техногенного характера.

Вместе с тем чрезвычайные ситуации (ЧС) возникают не только вследствие стихийных бедствий, эпидемий, технологических аварий и катастроф. Нормальная деятельность общественных и государственных институтов нередко нарушается событиями социального характера, к которым относятся политические, межнациональные, этнические, религиозные конфликты, деятельность незаконных вооруженных формирований, террористические акты, массовые беспорядки, групповые насильственные действия, нарушающие работу организаций, транспорта и связи, захват заложников, воздушных судов, зданий, сооружений и т.п.

В условиях чрезвычайных ситуаций возникает необходимость принятия неотложных правовых, организационных, технических и иных мер по обеспечению общественного порядка и безопасности, ликвидации негативных последствий.

В соответствии с Законом РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. реализация комплекса мер по защите жизненно важных интересов основных объектов безопасности возлагается на МВД, ФСБ, МЧС России и другие федеральные органы исполнительной власти, составляющие основу государственной системы обеспечения безопасности Российской Федерации. При осуществлении деятельности в условиях экстремальной обстановки они используют свои штатные, а также специально создаваемые органы управления, координации и взаимодействия, силы и средства, необходимые для своевременного предупреждения, пресечения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Чрезвычайные ситуации классифицируются по различным критериям. Основными из них являются критерии, определяющие **причины (источники) их возникновения**. В существующей глобальной системе «природа — техника — человек» выделяются три группы причин (источников) возникновения ЧС, которые служат основанием для разделения их на три основных вида:

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

1) *чрезвычайные ситуации природного характера*, возникающие в результате непосредственного влияния природы на общество во время землетрясений, наводнений, ураганов, смерчей, цунами, схода лавин и оползней, лесных пожаров, эпидемий, эпизоотии и других опасных природных явлений;

2) *чрезвычайные ситуации техногенного характера*, образующиеся при прямом или опосредованном воздействии техники и технологий на социальную сферу при возникновении крупных промышленных пожаров, аварий и катастроф, влекущих значительное осложнение обстановки; сюда же следует отнести и экологические катастрофы технического (технологического) происхождения;

3) *чрезвычайные ситуации социального характера*, которые являются следствием социальных конфликтов внутри общества, и к числу источников их возникновения относятся массовые беспорядки, диверсии и террористические акты, вооруженные и иные опасные конфликты на почве межнациональных, этнических и религиозных отношений, попытки насильственного изменения конституционного строя, деятельность незаконных вооруженных формирований, военные конфликты, иные чрезвычайные события, создающие экстремальную обстановку.

Классификация чрезвычайных ситуаций осуществляется также *по тяжести наступивших последствий*: количества пострадавших людей, у которых оказались нарушенными условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, границ распространения поражающих и иных негативных факторов.

С учетом этого чрезвычайные ситуации подразделяются следующим образом:

1) *локальная* — чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта производственного или социального назначения;

2) *местная* — чрезвычайная ситуация, при которой пострадали свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы населенного пункта, города, района;

3) *территориальная* — чрезвычайная ситуация, в итоге которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек,

либо материальный ущерб составляет свыше 5 тыс., но не более 0,5 млн минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы субъекта Российской Федерации;

4) *региональная* — чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 500, но не более 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 0,5 млн, но не более 5 млн минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации, и зона чрезвычайной ситуации охватывает территорию двух субъектов Российской Федерации;

5) *федеральная* — чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 человек, либо ущерб составляет свыше 5 млн минимальных размеров оплаты труда на день ее возникновения, и зона чрезвычайной ситуации выходит за пределы более чем двух субъектов Российской Федерации

6) *трансграничная* — чрезвычайная ситуация, поражающие факторы которой выходят за пределы страны, либо чрезвычайная ситуация, которая произошла за рубежом и затрагивает территорию Российской Федерации.

Следует отметить, что приведенная классификация применяется при оценке чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Вместе с тем чрезвычайные ситуации социального характера создают обстановку, имеющую свою специфику. Они не всегда связаны с размером и наличием материального или иного ущерба, поддающегося оперативной оценке. Здесь используются иные критерии. Это относится к ситуациям, угрожающим конституционному строю, суверенитету и территориальной целостности государства, вызывающим необходимость оперативного привлечения значительного количества сил и средств органов внутренних дел, других сил обеспечения безопасности для обеспечения личной безопасности граждан, безопасности общества и государства.

Особенность социально-политической сферы во многом определяет специфику правового регулирования и организации деятельности МВД России, других правоохранительных органов и субъектов обеспечения безопасности при возникновении ЧС данного вида. Органы внутренних дел составляют основу сил и средств обеспечения общественного порядка и безопасности при ЧС как социально-политического, так и природно-техногенного характера.

Федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера, является *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий* (МЧС России). Оно действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868<sup>1</sup>.

МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, в функции которого входит: выработка и реализация государственной политики, нормативное правовое регулирование, а также надзор и контроль в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему:

- территориальные органы — региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; войска гражданской обороны;
- Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС России;
- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования;
- образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС России создается национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

МЧС России подчинены *войска гражданской обороны*, численность которых составляет порядка 20 тыс. штатных единиц.

В структуру МЧС России входит также Государственная противопожарная служба, которая осуществляет государственный пожарный надзор, обеспечивает предотвращение и тушение пожаров.

## Контрольные вопросы

1. Назовите субъектов системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичную деятельность в сфере обороны. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
2. Назовите субъектов системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичную деятельность в сфере обеспечения государственной безопасности.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.

3. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичную деятельность в сфере гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.

### Задания для самостоятельной работы

#### Модульная программа к главе 21 «Основы военно-административного права и права государственной безопасности»

<i>Общая характеристика</i>	<i>Административно-публичной деятельности в сферах, регулируемых: военно-административным правом; правом государственной безопасности; административно-чрезвычайным правом</i>		
	Сфера обороны	Сфера государственной безопасности	Сфера гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий
Специфика сферы административно-публичной деятельности (понятие и структура сферы, основные задачи и направления деятельности)			
Правовая основа административно-публичной деятельности			
Субъекты административно-публичной деятельности			
Административно-правовые функции субъектов административно-публичной деятельности			

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**



- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;
- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глава 22

# Основы административно-охранительного и административно-инострannого права Российской Федерации

## 22.1. Административно-правовое обеспечение общественной безопасности, выявление и пресечение преступной деятельности в Российской Федерации

Понятие «обеспечение общественной безопасности» является одним из наиболее широких понятий, употребляемых в административном праве, охватывающим комплекс мероприятий по защите всех и каждого от угроз, создаваемых преступными и иными противоправными посягательствами, и распространяется на сферы обеспечения личной, физической, имущественной безопасности граждан, пожарной и дорожной безопасности, безопасности, связанной с оборотом оружия, отчасти экологической, а также некоторых иных видов безопасности личности и общества.

Обеспечение общественной безопасности и борьбы с преступностью в содержание сферы деятельности государства, традиционно именуемой «внутренними делами».

Государственное управление в области внутренних дел осуществляют Министерство внутренних дел РФ и находящаяся в его ведении Федеральная миграционная служба.

*Министерство внутренних дел Российской Федерации* (МВД России). В соответствии с Положением о данном Министерстве, утвержденным Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927<sup>1</sup>, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент РФ. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной миграционной службы (ФМС России).

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему:

- на окружном уровне: главные управления МВД России по федеральным округам, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;
- на межрегиональном уровне: оперативные бюро и центры специального назначения МВД России;
- на региональном уровне: министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам Российской Федерации;
- на районном уровне: управления, отделы внутренних дел по районам, городам, и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, линейные отделы (управления) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, отделы (управления) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, Управление внутренних дел на комплексе «Байконур» МВД РФ;
- представительства МВД России за рубежом;
- иные организации и подразделения (научно-исследовательские, образовательные, медицинские и др.), созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

МВД России реализует свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Министерство осуществляет государственное управление в области внутренних дел в форме централизованного руководства, действует, как правило, через образуемые им органы внутренних дел и обеспечивает непосредственное оперативное управление этими органами внутренних дел, а также учреждениями, подразделениями и организациями, находящимися в его непосредственном подчинении.

*Основными задачами* МВД России, его территориальных органов, иных органов внутренних дел являются:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- 2) совершенствование нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;
- 5) обеспечение охраны общественного порядка;
- 6) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 7) организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия;
- 8) организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций;
- 9) управление органами внутренних дел РФ и внутренними войсками Министерства внутренних дел РФ, организация их деятельности.

В систему МВД России в качестве ядра органов внутренних дел входит *милиция*. В соответствии со ст. 1 Закона РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1<sup>1</sup> милиция представляет собой систему государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения. В своей деятельности милиция подчиняется МВД России. Руководство милицией на территории страны осуществляет министр внутренних дел Российской Федерации. Руководство милицией в субъектах РФ осуществляют министры внутренних дел, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Президентом РФ по представлению министра внутренних дел РФ.

*Задачами милиции являются:*

- 1) обеспечение личной безопасности граждан;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) раскрытие преступлений;
- 4) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

5) оказание помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов в пределах, установленных Законом РФ «О милиции».

Милиция подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности.

*Криминальная милиция* имеет основной задачей предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия обязательно. Кроме того, криминальная милиция осуществляет розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством. Криминальная милиция оказывает содействие милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Состав и численность криминальной милиции, порядок ее создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений определяются Правительством РФ. Структура криминальной милиции, а также Положение о создании, реорганизации и ликвидации ее подразделений утверждены постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 925. В криминальную милицию входят подразделения: уголовного розыска; по борьбе с экономическими преступлениями; по противодействию экстремизму, по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; по налоговым преступлениям; отряды милиции специального назначения; подразделения оперативно-розыскной информации; оперативно-поисковые; специальных оперативно-технических мероприятий; собственной безопасности.

В состав криминальной милиции также входят Национальное центральное бюро Интерпола и его территориальные подразделения в субъектах РФ.

*Милиция общественной безопасности* наиболее приближена к населению. Значительное число преступлений и административных правонарушений совершается в общественных местах (на улицах, в парках, скверах, вокзалах, магазинах, на рынках, в общественном транспорте и т.п.). Граждане обоснованно ожидают от органов государственной власти в целом и милиции в частности, надежной защиты своих жизни, здоровья и имущества в период своего пребывания в таких местах, где риск стать жертвой противоправных посягательств заметно возрастает. Ключевую роль в охране общественного порядка и безопасности призваны играть такие службы милиции общественной безопасности, как патрульно-постовая, участковых уполномоченных милиции и ГИБДД.

Основными задачами милиции общественной безопасности являются: обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление и пресечение административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к компетенции милиции общественной безопасности. Милиция общественной безопасности оказывает содействие криминальной милиции в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Состав милиции общественной безопасности, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений, а также численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет федерального бюджета, определяются Правительством РФ. Структура милиции общественной безопасности утверждена постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926. В нее входят службы и подразделения: дежурных частей; участковых уполномоченных милиции; Государственной инспекции безопасности дорожного движения (Госавтоинспекции); изоляторы для временного содержания подозреваемых и обвиняемых; специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке; медицинские вытрезвители при органах внутренних дел; центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей; милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел; дознания; патрульно-постовой службы милиции (включая ОМОН); лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью; охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых; по делам несовершеннолетних; по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства; по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств.

Начальники милиции общественной безопасности субъектов РФ назначаются на должность и освобождаются от должности министром внутренних дел РФ по представлению руководителей органов внутренних дел по субъектам РФ, согласованному с высшими должностными лицами субъектов РФ. Они по должности являются заместителями руководителей органов внутренних дел по субъектам РФ.

В соответствии с КоАП РФ органы внутренних дел наделены широким объемом административно-юрисдикционных полномочий. Перечень составов административных правонарушений, дела

по которым рассматривают органы внутренних дел, определен статьей 23.3 КоАП РФ.

**Федеральная миграционная служба (ФМС России)** является самостоятельным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Она действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928<sup>1</sup>.

ФМС России подведомственна Министерству внутренних дел РФ. *Основными задачами* Службы являются:

1) производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

2) осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

3) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

4) осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

5) разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

6) исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

7) осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами России;

8) управление территориальными органами ФМС России, ее представительствами за рубежом и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на службу задач.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

ФМС России осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы, а также иные входящие в ее систему организации и подразделения.

Важным направлением деятельности ФМС России как составной части отрасли государственного управления в области внутренних дел является обеспечение режима регистрации и паспортной системы.

Регистрационный учет граждан осуществляется в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713, а также Инструкцией о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД России от 23 октября 1995 г. № 393. Инструкция о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации утверждена приказом МВД России от 15 сентября 1997 г. № 605.

Подразделения ФМС России также участвуют в обеспечении реализации конституционного права российских граждан на свободный въезд в Российскую Федерацию и выезд за ее пределы. В соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. они выдают гражданам соответствующие документы. Порядок оформления и выдачи паспортов для выезда из России и въезда в нее утвержден приказом МВД России от 26 мая 1997 г. № 310. Паспорт выдается гражданину органом внутренних дел по месту его фактического пребывания на территории Российской Федерации сроком на пять лет. Для этого гражданином лично или через его законного представителя подается письменное заявление в соответствующее подразделение ФМС России по месту его фактического проживания на территории России.

Большую роль в обеспечении общественной безопасности наряду с органами внутренних дел играют внутренние войска МВД России.

***Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации*** (ВВ МВД России) входят в систему МВД России. Они организуются и действуют на основании Федерального закона от 6 февраля 1997 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». ВВ МВД России совместно с органами внутренних дел участвуют в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения, а также реализуют другие задачи, возложенные на них законодательством.



Общее руководство ВВ МВД России осуществляет Президент РФ, непосредственное — министр внутренних дел. Глава государства утверждает состав, численность и структуру ВВ МВД России. Федеральным законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» предусмотрена должность главнокомандующего внутренними войсками, который одновременно является заместителем министра внутренних дел РФ. В структуре центрального аппарата МВД России предусмотрено Главное командование ВВ МВД России. Начиная с 2003 г. основной военно-административной единицей ВВ МВД России является оперативно-территориальное объединение (округа, региональные командования, региональные управления и другие виды оперативно-территориальных объединений). Оперативно-территориальное объединение предназначается для выполнения задач, возложенных на ВВ МВД России. Его структура и состав утверждаются Президентом РФ. Управление оперативно-территориального объединения действует на основании положения о нем, утверждаемого министром внутренних дел РФ.

Полномочия военнослужащих внутренних войск при несении боевой службы во многом тождественны полномочиям милиции. В частности, они *имеют право*: пресекать преступления и административные правонарушения, препятствующие исполнению их служебных обязанностей; проверять у граждан документы, удостоверяющие их личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения; составлять протоколы об административных правонарушениях и направлять их в орган или должностному лицу, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях; производить досмотр транспортных средств, нарушивших правила, установленные на объектах, охраняемых ВВ МВД России.

**Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков** (ФСКН России) является федеральным специально уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. утверждено Положение о данной Службе и установлено, что Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков возглавляет директор в ран-

ге министра, а руководство деятельностью службы осуществляет Президент РФ.

*Основные задачи ФСКН России:*

1) участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;

2) обеспечение контроля за оборотом наркотиков и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

3) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством РФ соответственно к подследственности либо компетенции органов наркоконтроля;

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;

5) создание и ведение единого банка данных, касающихся оборота наркотиков;

6) осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотиков, а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков в международных организациях.

Положением о ФСКН России установлены полномочия службы, организация деятельности, полномочия ее директора.

ФСКН России: выявляет условия, способствующие незаконному обороту наркотиков и в пределах своей компетенции организует меры, направленные на их устранение; осуществляет оперативно-розыскную деятельность; организует и осуществляет розыск лиц, которые обвиняются или подозреваются в совершении преступлений, отнесенных к подследственности органов наркоконтроля, и скрылись от органов предварительного расследования или суда либо местонахождение которых неизвестно; участвует в лицензировании деятельности в сфере оборота наркотиков и выдаче необходимых разрешений, осуществляет хранение, перевозку и уничтожение конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотиков, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркоти-

ческих средств и психотропных веществ; контроль деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотиков и в пределах своей компетенции — в области оборота сильнодействующих веществ.

Директор ФСКН России несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Он организует работу органов наркоконтроля и руководит их деятельностью на принципах единоначалия.

В ФСКН России образуется коллегия в составе директора (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом.

Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФСКН России, ее территориальных органов, а также организаций и подразделений, созданных для реализации задач, возложенных на Службу, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

## 22.2. Административно-правовое обеспечение судебной власти и иных видов правоохранительной деятельности в Российской Федерации

Решение задач по защите прав и свобод граждан, прав юридических лиц по борьбе с преступностью, возлагаемых на суды, а также на иные правоохранительные организации, в частности организации адвокатов и нотариусов, обеспечивается посредством административно-публичной деятельности специальных федеральных административных органов и входящих в их систему государственных учреждений.

**Министерство юстиции Российской Федерации** (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в следующих сферах:

- исполнения уголовных наказаний;
- регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих

неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации;

- адвокатуры;
- нотариата;
- государственной регистрации актов гражданского состояния;
- обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов.

Минюст России действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313<sup>1</sup>.

В соответствии с названным Положением *основными направлениями деятельности* Минюста России являются:

1) издание нормативных правовых актов в указанных выше сферах деятельности Министерства;

2) осуществление государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и ведение государственного реестра таких актов;

3) проведение юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам;

4) организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций и принятие решений о государственной регистрации таких организаций;

5) осуществление контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций их уставным целям и задачам, а также за соблюдением филиалами и представительствами международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций законодательства Российской Федерации;

6) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния;

7) обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека.

В ведении Минюста России находятся следующие федеральные службы.

**Федеральная служба судебных приставов** (ФССП России) осуществляет функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности (Положение о Федеральной службе судебных приставов утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316<sup>1</sup>).

В соответствии с названным Положением *основными задачами ФССП России* являются:

1) обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

2) организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве.

Административно-правовые основы деятельности судебных приставов определяются Федеральным законом «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 4 названного Федерального закона судебные приставы в зависимости от исполняемых обязанностей подразделяются на судебных приставов, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов, и судебных приставов-исполнителей, исполняющих вступившие в законную силу судебные решения.

*Судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов:*

- обеспечивают в судах безопасность судей, заседателей, участников судебного процесса, свидетелей;
- выполняют распоряжения председателя суда, а также судей или председательствующего в судебном заседании, связанные с соблюдением порядка в суде;
- исполняют решения суда и судей о применении к подсудимому и другим гражданам предусмотренных законом мер процессуального принуждения;
- обеспечивают охрану зданий судов, совещательных комнат и судебных помещений в рабочее время;
- проверяют подготовку судебных помещений к заседанию, обеспечивают по поручению судей доставку к месту проведения судебного процесса уголовных дел и вещественных доказательств, их сохранность;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

- поддерживают общественный порядок в судебных помещениях;
- предупреждают и пресекают преступления и правонарушения, выявляя нарушителей, а в случае необходимости задерживают их с последующей передачей органам милиции;
- осуществляют привод лиц, уклоняющихся от явки в суд или к судебному приставу-исполнителю.

*Судебные приставы-исполнители* принимают меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов, выдаваемых судами и иными государственными органами, в том числе арестовывают, изымают и передают на реализацию денежные средства и иное имущество должников, осуществляют розыск должников, совершают иные исполнительные действия в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ<sup>1</sup>.

*Федеральная служба исполнения наказаний* (ФСИН России) осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания (Положение о ФСИН России утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314<sup>2</sup>).

В соответствии с названным Положением ФСИН России *обеспечивает*:

- 1) исполнение уголовных наказаний в соответствии с приговорами судов и уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации;
- 2) содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений и подсудимых;
- 3) правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и в следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях, и работников уголовно-исполнительной системы;
- 4) условия содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

5) контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

6) охрану и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование граждан РФ и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции;

7) охрану психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию;

8) оказание осужденным помощи в социальной адаптации.

В систему ФСИН России входят соответствующие государственные учреждения, обеспечивающие решение названных выше задач, в частности, учреждения исполнения уголовных наказаний (колонии, тюрьмы) и следственные изоляторы.

**Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации** — федеральный государственный орган, осуществляющий организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей.

Судебный департамент действует на основании Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 6 названного Федерального закона Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его территориальные органы в субъектах Российской Федерации решают *следующие задачи*:

1) определяют потребности судов в кадрах, обеспечивают работу по отбору и подготовке кандидатов на должности судей;

2) разрабатывают научно обоснованные нормативы нагрузки судей и работников аппаратов судов;

3) ведут судебную статистику, организуют делопроизводство и работу архивов судов;

4) финансируют районные суды и органы судейского сообщества в субъектах Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

5) обеспечивают районные суды материально-техническими и транспортными средствами, организуют строительство зданий, а также ремонт и техническое оснащение зданий и помещений судов;

6) организуют материальное и социальное обеспечение и обслуживание судей, работников аппаратов судов;

7) принимают меры по обеспечению независимости, неприкосновенности и безопасности судей, а также безопасности членов их семей.

### 22.3. Основы административно-инострannого права Российской Федерации

Главными целями деятельности Российского государства в сфере иностранных дел являются<sup>1</sup>:

1) обеспечение надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе;

2) создание благоприятных внешних условий для поступательного развития России, подъема ее экономики, повышения уровня жизни населения, успешного проведения демократических преобразований, укрепления основ конституционного строя, соблюдения прав и свобод человека;

3) всесторонняя защита прав и интересов российских граждан и соотечественников за рубежом;

4) воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического мирового порядка;

5) формирование пояса добрососедства по периметру российских границ, содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения потенциальных очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах;

6) строительство системы партнерских и союзнических отношений с зарубежными странами и межгосударственными объединениями; содействие позитивному восприятию Российской Федерации в мире.

---

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации // Российская газета. 2000. 11 июля.



Правовую основу внешнеполитической деятельности Российского государства составляют Конституция РФ, федеральные законы, другие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов государственной власти в сфере внешней политики, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24.

Все государственные органы, обладающие компетенцией по решению вопросов внешних сношений Российской Федерации, можно подразделить на две группы: внутригосударственные и зарубежные.

К *внутригосударственным органам* относятся Президент РФ, Администрация Президента РФ, Управление Президента РФ по внешней политике, Совет безопасности РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Министерство иностранных дел РФ.

К *зарубежным органам* относятся дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях.

Рассмотрим далее механизм государственного управления в сфере иностранных дел Российской Федерации.

**Президент Российской Федерации** в соответствии со своими конституционными полномочиями осуществляет руководство внешней политикой страны и как глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях.

**Совет безопасности Российской Федерации** осуществляет подготовку решений Президента РФ в области обеспечения международной безопасности и контроль за их выполнением. Он рассматривает вопросы внешней и военной политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности, законопроекты по вопросам внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения национальной безопасности; оценивает внутренние и внешние угрозы жизненно важным интересам личности, общества и государства; рассматривает вопросы в области оборонно-промышленной безопасности и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

**Правительство Российской Федерации** осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федера-

ции, обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры России, обеспечивает выполнение обязательств России по международным договорам, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности.

*Министерство иностранных дел Российской Федерации* (МИД России) ведет работу по непосредственной реализации утвержденного Президентом РФ внешнеполитического курса.

МИД России, согласно Положению о нем, утвержденному Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации<sup>1</sup>.

Руководство деятельностью МИД России осуществляет Президент РФ.

В систему Министерства иностранных дел РФ входят:

- центральный аппарат;
- загранучреждения — дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;
- территориальные органы — представительства МИД России на территории Российской Федерации;
- организации, подведомственные МИД России, которые обеспечивают его деятельность на территории Российской Федерации.

В ведении МИД России находится Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через загранучреждения, территориальные органы.

*Основными задачами* МИД России являются:

1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту РФ;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 28. Ст. 2880.

2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации;

3) обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;

5) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

8) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

Особо следует выделить полномочия МИД России в области нормотворческой деятельности. Оно вносит на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ предложения о разработке проектов законодательных актов по вопросам внешней политики Российской Федерации и дипломатической службы, проекты нормативных правовых актов, самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере его деятельности, разрабатывает проекты международных договоров Российской Федерации, заключает международные договоры межведомственного характера по вопросам, входящим в компетенцию МИД России.

Государственным органом внешних сношений, осуществляющим представительство Российской Федерации в государстве пребывания, является *Посольство Российской Федерации*, действующее на основании Положения о Посольстве Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497<sup>1</sup>. Посольство учреждается по решению Правительства РФ в связи с установлением на основании указа Президента РФ дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств.

Посольство обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в отношениях с государством пребывания и в этих целях:

- представляет Российскую Федерацию в государстве пребывания;
- защищает интересы Российской Федерации, права и интересы граждан и юридических лиц;
- обеспечивает дипломатическими средствами развитие сотрудничества Российской Федерации с государством пребывания в политической, торгово-экономической, культурной и иных областях;
- распространяет в государстве пребывания официальную информацию о внешней и внутренней политике Российской Федерации, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни;
- участвует в подготовке международных договоров Российской Федерации с государством пребывания;
- информирует Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, МИД России, другие федеральные органы о государстве пребывания, о его внутренней внешней политике, выполняет их поручения;
- координирует деятельность и контролирует работу находящихся в государстве пребывания представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, а также представительств субъектов Российской Федерации на территории отдельных субъектов.

Посольство возглавляет *Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в иностранном государстве*, являющийся высшим

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5090.

официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания. Посол назначается и отзывается по предложению министра иностранных дел РФ Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ.

Посол представляет Российскую Федерацию в государстве пребывания, обеспечивает дипломатическими средствами проведение внешнеполитического курса Российской Федерации, защиту национальных интересов, суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, прав и интересов ее граждан и российских юридических лиц в государстве пребывания. Посол вправе приостанавливать исполнение решений и предотвращать действия в государстве пребывания представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, в случае если такие решения и действия не отвечают интересам Российской Федерации. О принятых мерах Посол уведомляет МИД России.

*Консульское учреждение Российской Федерации* является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации. Оно действует на основании Положения о консульском учреждении Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330<sup>1</sup>. Консульские учреждения в зависимости от класса подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства.

Консульское учреждение открывается по решению Правительства Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим иностранным государством. В государстве пребывания Консульское учреждение подчинено главе дипломатического представительства Российской Федерации. Консульские функции выполняются также дипломатическими представительствами Российской Федерации, в составе которых для этих целей могут создаваться консульские отделы.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5509.

*Основными задачами и функциями Консульского учреждения являются:*

- защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц, оказание помощи и содействия гражданам Российской Федерации и российским юридическим лицам;
- осуществление паспортно-визового обслуживания;
- осуществление в пределах своей компетенции нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания;
- представительство или обеспечение надлежащего представительства граждан Российской Федерации в судебных и иных учреждениях государства пребывания с соблюдением законодательства государства пребывания, если в связи с отсутствием или по другим причинам такие граждане не в состоянии своевременно осуществить защиту своих прав и интересов;
- осуществление в пределах своей компетенции функций по вопросам правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам с соблюдением законодательства государства пребывания;
- ведение в установленном порядке учета находящихся в пределах консульского округа граждан Российской Федерации; принятие мер по розыску пропавших без вести в пределах консульского округа граждан Российской Федерации;
- содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа;
- содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерацией и государством пребывания, дружественных отношений между ними, участие в подготовке и обеспечении межгосударственных обменов и визитов официальных делегаций;
- выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, информирование о них МИД России,

дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания;

- участие в пределах своей компетенции в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации с государством пребывания;
- распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни.

Большая часть функций консульского учреждения направлена на защиту в государстве пребывания прав и интересов граждан Российской Федерации.

***Представительство Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации*** является территориальным органом Министерства иностранных дел Российской Федерации. Представительство МИД России действует на основании Положения о Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденного приказом МИД России от 11 марта 2002 г. № 2792<sup>1</sup>.

Представительства МИД России подразделяются на представительства МИД России в центрах федеральных округов и представительства МИД России в субъектах Российской Федерации.

Представительства МИД России могут иметь отделения в субъектах Федерации, осуществляющие преимущественно функции, относящиеся к консульской службе.

*Основными задачами* Представительства МИД России являются:

- обеспечение взаимодействия Министерства с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся на территории деятельности Представительства;
- участие в пределах своей компетенции в обеспечении контроля за соблюдением норм международного права и международных обязательств Российской Федерации при осуществлении субъектами Российской Федерации своих полномочий в области международных связей;

---

<sup>1</sup> *Российская газета*. 2002. 8 мая.

- оказание содействия субъектам Российской Федерации в подготовке и осуществлении мероприятий международного характера;
- информирование на регулярной основе органов государственной власти субъектов Российской Федерации по основным вопросам внешней политики России;
- содействие органам местного самоуправления, общественным объединениям и иным неправительственным организациям при осуществлении ими международных связей;
- участие в решении вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией граждан Российской Федерации и использованием иностранной рабочей силы в Российской Федерации;
- паспортно-визовое обслуживание российских граждан и юридических лиц в соответствии с действующим законодательством; визовое обеспечение в пределах своей компетенции въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- взаимодействие в пределах своей компетенции с иностранными дипломатическими представительствами в Российской Федерации, а также расположенными на территории деятельности Представительства консульскими учреждениями и представительствами международных организаций.

Следует отметить, что часть полномочий Представительства обусловлена необходимостью координации деятельности субъектов Российской Федерации при осуществлении международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также при участии в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели.

*Постоянное представительство Российской Федерации при международной (межгосударственной, межправительственной) организации (в иностранном государстве)* — государственный орган внешних сношений Российской Федерации, осуществляющий представительство в соответствующей международной организации (в иностранном государстве). Оно действует на основании Положения о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации, утвержденного Указом Президента РФ от 29 сентября 1999 г. № 1316<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 40. Ст. 4819.



Постоянное представительство входит в систему МИД России и учреждается по решению Правительства РФ.

Российская Федерация имеет представительства в таких организациях, как Организация Объединенных Наций (ООН); Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ); Совет Европы (СЕ); Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, Россия — наблюдатель).

Постоянное представительство обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в соответствующей международной организации и в этих целях осуществляет: защиту национальных интересов; реализацию внешнеполитического курса в рамках международной организации; координацию участия в деятельности органов международной организации федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов.

### Контрольные вопросы

1. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере обеспечения общественной безопасности, выявления и пресечения преступной деятельности. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
2. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере обеспечения судебной власти и иных видов правоохранительной деятельности. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.
3. Назовите субъекты системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие административно-публичную деятельность в сфере иностранных дел. Определите правовую основу их деятельности и административно-правовые функции в данной сфере.

## Задания для самостоятельной работы

**Модульная программа к главе 22**  
**«Основы административно-охранительного и административно-иностранного права»**

<i>Общая характеристика</i>	<i>Административно-публичной деятельности в сферах, регулируемых административно-охранительным правом и административно-иностранном правом</i>		
	Сфера обеспечения общественной безопасности, выявления и пресечения преступной деятельности	Сфера обеспечения судебной власти и иных видов правоохранительной деятельности	Сфера иностранных дел
1	2	3	4
Специфика сферы административно-публичной деятельности (понятие и структура сферы, основные задачи и направления административно-публичной деятельности)			
Правовая основа административно-публичной деятельности			
Субъекты административно-публичной деятельности			
Административно-правовые функции субъектов административно-публичной деятельности			

**Изучив содержание главы, систематизируйте усвоенную информацию по алгоритму, определенному в модульной таблице с незаполненными клетками-файлами:**

- заполните каждый файл ключевыми словами, ответив на вопросы, дайте соответствующие определения;

- дополните каждое ключевое слово ответами на вопрос и таким образом получите набор тезисов;
- в заполненной вами таблице проведите сравнения, сопоставления тезисов по вертикали и по горизонтали, сделайте выводы;
- рассмотрите полученные тезисы по степени их актуальности и практической значимости для вас;
- выбранные тезисы следует выстроить так, чтобы получить «индивидуальную траекторию» продвижения по предложенному содержанию;
- с каждым модулем вашей траектории поработайте в логике: дополнения, уточнения, критики;
- проведите анализ (деление) наиболее интересных и значимых для вас модулей, представьте их в виде новых таблиц, т.е. повторите предложенный алгоритм, и т.д.

**Зафиксируйте полученный результат собственной учебной деятельности:**

- определите, что усвоено вами из ранее известной информации (репродуктивное содержание);
- сформулируйте собственные мысли по поводу полученных знаний (продуктивное содержание);
- установите, что для вас наиболее интересно и значимо;
- укажите, какими методами работы с информацией вы овладели;
- решите, довольны ли вы собственным результатом.

Такая работа является основой модульного обучения и считается продуктивной, направленной на развитие логического мышления, способствующей приобретению знаний и профессиональной компетенции.

## Глоссарий

1. *Административное право* — отрасль права, нормы которой регулируют общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления публичного, в том числе государственного, управления (административно-публичной деятельности), а также в процессе публичного взаимодействия между физическими и (или) юридическими лицами.
2. *Административный орган* — государственная или муниципальная организация, структурная часть такой организации или должностное лицо, уполномоченная (уполномоченное) действующим законодательством на осуществление публичного управления (административно-публичной деятельности).
3. *Административное правоотношение* — урегулированное нормами административного права общественное отношение, возникающее в процессе организации и осуществления публичного управления (административно-публичной деятельности) и в процессе публичного взаимодействия физических и (или) юридических лиц.
4. *Административно-правовой статус* — правовой статус субъекта административных правоотношений, в структуру которого входят место субъекта в системе этих отношений, его административные права и обязанности, установленные для него административные запреты и ограничения, возможность и способность нести ответственность, предусмотренную нормами административного права.
5. *Административно-правовой акт* — властное публичное решение административного органа, облеченное в определенную официально-документальную форму и влекущее юридически значимые последствия для неопределенного или индивидуально определенного круга субъектов административных правоотношений.
6. *Административное правонарушение* — противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.
7. *Административное принуждение* — властная деятельность административных органов по применению в отношении физических и юридических лиц, совершающих или совершивших преступления, административные или иные публичные правонарушения, мер государственного принуждения, направленных на пресечение противоправного поведения, обеспечение привлечения и привлечение указанных лиц к уголовной, административной и иным видам публично-правовой ответственности.

8. *Административная ответственность* — применение компетентными административными органами, их должностными лицами, а также судьями установленных Кодексом РФ об административных правонарушениях административных наказаний к физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения.
9. *Административное наказание* — установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.
10. *Административный процесс* — урегулированная административно-процессуальными нормами внешневластная деятельность административных органов по разрешению подведомственных им индивидуальных административных дел.
11. *Административный надзор* — проведение компетентными административными органами проверок соблюдения физическими и юридическими лицами установленных действующим законодательством, технико-правовыми нормами специальных публично-правовых требований, предъявляемых к товарам, работам, услугам, к порядку и условиям осуществления тех или иных видов деятельности.
12. *Административная юстиция* — административное правосудие, т.е. деятельность судов (судей) по рассмотрению подведомственных им дел, возникающих из административных правоотношений в связи с властной деятельностью административных органов.
13. *Государственная служба* — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной службы по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.
14. *Государственный служащий* — гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.
15. *Государственное управление* — деятельность государственных административных органов, выражающаяся в оказании прямого властного воздействия на субъектов административных правоотношений, находящихся в непосредственной зависимости от этих органов.
16. *Исполнительная власть* — вид государственной власти, осуществляемой специально созданными государственными органами — органами исполнительной власти и выражающейся в нормотворческой, исполнительно-распорядительной, контрольно-надзорной и

- правоохранительной деятельности данных органов, направленной на исполнение законов на всей территории государства.
17. *Орган исполнительной власти* — один из видов административных органов, представляющий собой государственную организацию, входящую в систему органов исполнительной власти и осуществляющую от имени государства функции исполнительной власти в пределах предоставленных ей компетенции и полномочий.
  18. *Федеральное министерство* — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.
  19. *Федеральная служба* — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности.
  20. *Федеральное агентство* — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, иные правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

## Библиографический список

---

1. *Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И.* Правопорядок. Организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
2. *Агапов А.Б.* Административное право: Учебник. М.: Эксмо, 2009.
3. *Административное и информационное право (Состояние и перспективы):* Сб. науч. трудов / Академический правовой университет. М., 2003.
4. *Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право.* 1998. № 8.
5. *Административное право России: Курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой.* М.: Проспект, 2008.
6. *Административное право: Учебник / Под ред. Г.В. Атаманчука.* М.: РАГС, 2003.
7. *Административное право: Учебник / Под ред Л.Л. Попова.* М.: Юристъ, 2002.
8. *Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киясханова.* М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004.
9. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право России. Ч. 1, 2. М.: Зерцало, 2009.
10. *Административная ответственность: Вопросы теории и практики / Под ред. Н.Ю. Хаманевой.* М.: ИГП РАН, 2005.
11. *Административная ответственность / Под ред. И.Ш. Киясханова, А.И. Стахова.* М., 2009.
12. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997.
13. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004.
14. *Бахрах Д.Н.* Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3.
15. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2006.
16. *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1972.
17. *Бахрах Д.Н., Татарян В.Г.* Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2009.

18. *Безденежных В.М.* Правовые формы административной деятельности советской милиции: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1968.
19. *Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И.* О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4.
20. *Бельский К.С.* К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11.
21. *Бельский К.С.* Полицейское право: Лекционный курс. М.: Дело и сервис, 2004.
22. *Бельский К.С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995.
23. *Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.
24. *Васильев Р.Ф.* Акты управления. М.: Изд-во МГУ, 1987.
25. *Васильев Р.Ф.* Акты управления (понятие и юридические свойства): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1980.
26. *Волков М.М.* Акты советского государственного управления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Л., 1953.
27. *Воронков А.В.* Проблемы теории административного права: Сравнительно-правовое исследование. СПб., 2001.
28. *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Органы государственной власти современной России. М., 2003.
29. *Гвоздева А.Н.* Актуальные вопросы нормативной регламентации индивидуальных административно-правовых актов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 8.
30. *Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.* Административное право: Учебник для юрид. вузов. М.: Эксмо, 2009.
31. *Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс: Монография. М.: ВНИИ МВД РФ, 2003.
32. *Евтихийев И.И.* Виды и формы административной деятельности: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1948.
33. *Евтихийев И.И., Власов В.А.* Административное право СССР. М., 1946.
34. *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. М., 1914.
35. *Еропкин М.И.* О классификации мер административного принуждения // Вопросы советского административного права на современном этапе: Сб. науч. трудов. М.: Юрид. лит., 1963.



36. *Жамбиева Е.М.* Система административных наказаний и их классификация // Административное право и процесс. 2006. № 1.
37. *Зырянов С.М.* О понятии административного надзора // Научные труды РАЮН. Вып. 3. Т. 3. М., 2003.
38. *Исполнительная власть в Российской Федерации* / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: Бек, 1996.
39. *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития.* М.: Юристъ, 1998.
40. *Кобалевский В.* Советское административное право. Харьков, 1929.
41. *Козбаненко В.А.* Виды и правовые формы государственных управленческих решений. М., 2002.
42. *Козбаненко В.А.* Правовые основы государственного управления. М., 2002.
43. *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2005.
44. *Козлов Ю.М.* Органы государственного управления. М.: Госюриздат, 1960.
45. *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967.
46. *Конин Н.М.* Административное право России: Курс лекций. М.: Юристъ, 2004.
47. *Кононов П.И.* Административное право. Общая часть: Курс лекций. Киров, 2002.
48. *Кононов П.И.* Административно-процессуальное законодательство: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.
49. *Кононов П.И.* Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001.
50. *Корнев А.П., Абдурахманов А.А.* Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7.
51. *Корнев А.П.* Административное право России. Ч. 1. М., 1996.
52. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. М., 1987.
53. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972.
54. *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

55. *Лунев А.Е.* Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974.
56. *Макарейко Н.В.* Государственное принуждение: Учеб. пособие. Н. Новгород, 1999.
57. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багшаев З.А.* Российское административное право: Учебник. М.: Юристь, 1996.
58. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: Учебник. Саратов, 2003.
59. *Общее административное право: Учебник для студентов высших учебных заведений.* Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007.
60. *О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам Лазаревских чтений) // Государство и право.* 1997. № 6.
61. *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. М.: Норма, 2003.
62. *Парыгин Н.П.* К вопросу о предмете административного права России // Актуальные проблемы административного права: Сб. науч. трудов. Омск, 1999.
63. *Пикулькин А.В.* Система государственного управления: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ; Закон и право, 1997.
64. *Протасов В.Н.* Юридическая процедура. М., 1991.
65. *Процессуальное право: Энциклопедический словарь.* М.: Норма, 2003.
66. *Разаренов Ф.С., Котюргин С.И.* Административный надзор советской милиции. М., 1979.
67. *Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н.* Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4.
68. *Розин Л.М.* Вопросы теории актов советского государственного управления. М., 1974.
69. *Россинский Б.В.* Административное право. Вопросы и ответы: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000.
70. *Россинский Б.В.* Административное право: Учебно-методическое и практическое пособие. М.: Право и закон, 2001.
71. *Россинский Б.В.* О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика: Сб. науч. трудов. М., 2002.
72. *Россинский Б.В.* Административные правонарушения. М.: Норма, 2003.

73. *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2009.
74. *Россинский Б.В.* Административная ответственность: Курс лекций. М., 2009.
75. *Слесарева Е.С.* Индивидуальные акты управления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984.
76. *Словарь* административного права. М.: Правовая культура, 1999.
77. *Соловей Ю.П.* Усмотрение в административной деятельности советской милиции: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1982.
78. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: Учебник для юридических высших учебных заведений. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
79. *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003.
80. *Старилов Ю.Н.* Административное право на уровень правового государства. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.
81. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. В 3 т. М.: Норма, 2002.
82. *Старосьцяк Е.* Правовые формы административной деятельности. М., 1959.
83. *Стахов А.И.* Административная ответственность: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
84. *Студеникин С.С.* Советское административное право. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1950.
85. *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974.
86. *Телегин А.С.* Административная ответственность по законодательству Российской Федерации: Учеб. пособие. Пермь, 2005.
87. *Тихомиров С.В.* Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: Юрлитинформ, 2003.
88. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: Полный курс. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005.
89. *Тихомиров Ю.А.* Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4.
90. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: Учеб.-практич. и справоч. пособие. М.: Юринформцентр, 1999.
91. *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4.

92. *Токарев О.В.* Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001.
93. *Управленческие процедуры.* М.: Наука, 1988.
94. *Хаманева Н.Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999.
95. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007.
96. *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979.
97. *Юсупов В.А.* Теория административного права. М., 1985.
98. *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3.
99. *Яковенко О.В.* Правовая процедура: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.
100. *Ямпольская Ц.А.* Органы советского государственного управления в современный период. М.: Изд-во АН СССР, 1954.

# Методическое обеспечение учебной дисциплины

---

Качество усвоения содержания учебной дисциплины в современном высшем образовании обусловлено не только объемом информации, но и ее методическим обеспечением. Методическое обеспечение предполагает систематизацию представленной информации и доступность для самостоятельной работы студентов. С этой целью в учебник включены контрольные вопросы и модульные программы к каждой главе, позволяющие эффективно организовать самостоятельную работу студентов, натренировать их в выборе индивидуальной траектории продвижения по содержанию, а также в способности принимать нестандартные решения.

## Рабочая программа учебной дисциплины «Административное право»

### 1. Организационно-методический раздел

Административное право является одной из важнейших отраслей системы права Российской Федерации.

**Общая часть** административного права включает в себя основополагающие административно-правовые институты, которые являются универсальными для административно-публичной сферы.

**Особенную часть** административного права составляют административно-правовые институты, регулирующие отдельные группы однородных общественных отношений в административно-публичной сфере.

Изучение курса общей и особенной части административного права требует сочетания теоретических и практических занятий со студентами. Это позволяет студентам более глубоко изучить и уяснить программу курса, получить практические навыки применения административного законодательства.

В соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования студенты изучают следующие понятия административное право в правовой системе Российской Федерации; управление, государственное управление, исполнительная власть; понятие административного права, предмет и метод административного права; соотношение административного права с другими отраслями права; система административного права; административно-правовые нормы; источники административного права; административно-правовые отношения; субъекты административного права; административно-правовые формы и методы; ответственность по административному праву; административное право и законность в управлении;

административно-процессуальное право; административно-правовая организация в отраслях материального производства, в социально-культурной и административно-политической сфере.

Целью данной учебной дисциплины является получение студентом необходимых знаний об административно-правовых основах построения и функционирования исполнительной власти.

Для достижения сформулированной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) формирование высокого уровня правовой культуры студентов;
- 2) изучить административно-правовые институты общей части административного права;
- 3) изучить административно-правовые институты особенной части административного права.

По завершению курса студент должен:

а) **иметь представление:**

- о месте и роли административного права в системе права РФ;
- об административно-правовой природе и административно-правовых формах реализации исполнительной власти в РФ;
- о системе и структуре органов публичной власти;

б) **знать:**

- административно-правовой статус субъектов административного права;
- механизм административно-правового регулирования;
- основы государственной службы и особенности административно-правового статуса государственных служащих;
- основные административно-правовые методы и формы;
- институт административно-правового принуждения; производство по делам об административных правонарушениях;
- основы административного процесса;
- особенности административно-правового регулирования в экономической, социально-культурной и политической сферах;

в) **уметь использовать:**

- полученные познания в сфере реализации исполнительной власти;

г) **владеть:**

- навыками участия в деятельности органов исполнительной власти

## 2. Содержание дисциплины

### Общая часть

Тема 1. Административно-публичная деятельность как вид государственно-публичной деятельности, регулируемой административным правом

Понятие и содержание административно-публичной деятельности. Правовые принципы осуществления административно-публичной деятельности. Виды административно-публичной деятельности.

## Тема 2. Характеристика административного права как отрасли российского права

Предмет административного права. Методология административного права. Система административного права. Источники административного права: понятие и виды. Место и роль административного права в системе отраслей российского права.

## Тема 3. Механизм административно-правового регулирования

Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования. Понятие, виды и структура административно-правовых норм. Понятие, структура и виды административно-правовых отношений.

## Тема 4. Индивидуальные субъекты административного права

Общая характеристика административно-правового статуса индивидуальных субъектов. Особенности административно-правового статуса властвующих индивидуальных субъектов — должностных лиц. Особенности административно-правового статуса индивидуальных предпринимателей. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

## Тема 5. Организации как субъекты административного права

Общая характеристика административно-правового статуса организаций. Особенности административно-правового статуса государственных учреждений. Особенности административно-правового статуса общественных объединений.

## Тема 6. Административные органы как субъекты административного права

Понятие и основы административно-правового статуса административных органов. Классификация административных органов. Понятие и система органов исполнительной власти в России. Административные органы, не входящие в систему органов исполнительной власти России.

## Тема 7. Основы государственной службы в Российской Федерации

Понятие, правовая основа, принципы и система государственной службы в Российской Федерации. Понятие, признаки и виды государственных служащих. Должности государственной службы. Основные элементы административно-правового статуса государственных служащих.

## Тема 8. Основы государственной гражданской службы Российской Федерации

Понятие, виды, принципы государственной гражданской службы. Должности государственной гражданской службы Российской Федера-

ции. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих. Порядок поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождения. Основания и порядок прекращения государственной гражданской службы.

#### Тема 9. Основы военной службы в Российской Федерации

Понятие, правовая основа и особенности военной службы. Понятие, признаки и виды должностей военной службы. Административно-правовой статус военнослужащих. Порядок прохождения военной службы.

#### Тема 10. Основы правоохранительной службы в Российской Федерации

Понятие, правовая основа и особенности правоохранительной службы. Административно-правовой статус государственных служащих правоохранительной службы. Порядок поступления на правоохранительную службу и ее прохождения. Основания и порядок прекращения правоохранительной службы.

#### Тема 11. Методы осуществления административно-публичной деятельности

Понятие и классификация методов административно-публичной деятельности. Методы административного регулирования. Методы административного наблюдения (контроля, надзора). Методы административного ограничения. Методы административного принуждения. Методы административного арбитражного регулирования.

#### Тема 12. Формы административно-публичной деятельности

Понятие и классификация форм административно-публичной деятельности. Административно-правовые действия: понятие и классификация. Понятие, признаки и виды административно-правовых актов. Нормативные административно-правовые акты: понятие, виды и юридический механизм действия. Индивидуальные административно-правовые акты: понятие, признаки и виды. Введение в действие, приостановление и прекращение действия индивидуальных административно-правовых актов.

#### Тема 13. Административное правонарушение

Понятие, признаки и состав административного правонарушения. Объект и объективная сторона административного правонарушения. Субъект и субъективная сторона административного правонарушения. Виды административных правонарушений.



## Тема 14. Административная ответственность

Понятие, сущность и отличительные признаки административной ответственности. Понятие, функции и принципы института административной ответственности. Понятие, отличительные признаки и классификация мер административной ответственности. Общая характеристика административных наказаний. Общие правила назначения административных наказаний и особые условия их применения.

## Тема 15. Правовые процедуры административно-публичной деятельности

Понятие и классификация административно-правовых процедур. Понятие, основные черты и виды административного процесса. Структура административно-регулятивного процесса. Структура административно-охранительного процесса.

## Тема 16. Производство по делам об административных правонарушениях

Понятие и задачи производства по делам об административных правонарушениях. Участники производства по делам об административных правонарушениях. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Стадии производства по делам об административных правонарушениях.

## Тема 17. Обеспечение законности в административно-публичной сфере

Понятие и общая характеристика способов обеспечения законности в административно-публичной сфере. Контроль Президента РФ в административно-публичной сфере. Контроль органов законодательной власти в административно-публичной сфере. Прокурорский надзор в административно-публичной сфере. Судебный контроль в административно-публичной сфере.

## Тема 18. Обеспечение безопасности в административно-публичной сфере

Система административно-публичного обеспечения безопасности в Российской Федерации. Меры административно-публичного обеспечения безопасности. Формы административно-публичного обеспечения безопасности.

## Особенная часть

Тема 19. Административно-экономическое и административно-финансовое право Российской Федерации

Основы административно-экономического права Российской Федерации. Основы административно-промышленного и административно-торгового права Российской Федерации. Основы административно-транспортного права и административного права связи Российской Федерации. Основы административно-сельскохозяйственного права Российской Федерации. Основы административно-строительного и административно-коммунального права Российской Федерации. Основы административного природно-ресурсного права Российской Федерации. Основы административно-финансового права Российской Федерации.

Тема 20. Основы административно-социального права Российской Федерации

Основы административно-здравоохранительного права и административного социально-трудового права Российской Федерации. Основы административно-образовательного и административно-научного права Российской Федерации. Основы административно-культурного и административно-спортивного права Российской Федерации.

Тема 21. Основы военно-административного права и права государственной безопасности Российской Федерации

Военно-административное право Российской Федерации. Административно-правовое обеспечение государственной безопасности Российской Федерации. Административно-правовые режимы военного и чрезвычайного положения, чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации.

Тема 22. Основы административно-охранительного и административно-иностранного права Российской Федерации

Административно-правовое обеспечение общественной безопасности, выявление и пресечение преступной деятельности в Российской Федерации. Административно-правовое обеспечение судебной власти и иных видов правоохранительной деятельности в Российской Федерации. Основы административно-иностранного права Российской Федерации.

### 3. Распределение учебных часов по темам и видам занятий<sup>1</sup>

<i>Наименование тем</i>	<i>Всего часов</i>	<i>Аудиторные занятия</i>	<i>Самостоятельная работа</i>
1	2	3	4
<b>Общая часть</b>			
<b>Раздел I. Административное право как отрасль российского права</b>			
Глава 1. (Модуль). Административно-публичная деятельность как вид государственно-публичной деятельности, регулируемой административным правом			
Глава 2. (Модуль). Характеристика административного права как отрасли российского права			
Глава 3. (Модуль). Механизм административно-правового регулирования			
<b>Раздел II. Субъекты административного права</b>			
Глава 4. (Модуль). Индивидуальные субъекты административного права			
Глава 5. (Модуль). Организации как субъекты административного права			
Глава 6. (Модуль). Административные органы как субъекты административного права			
<b>Раздел III. Государственная служба в Российской Федерации</b>			
Глава 7. (Модуль). Основы государственной службы в Российской Федерации			
Глава 8. (Модуль). Основы государственной гражданской службы Российской Федерации			
Глава 9. (Модуль). Основы военной службы в Российской Федерации			
Глава 10. (Модуль). Основы правоохранительной службы в Российской Федерации			
<b>Раздел IV. Методы и формы административно-публичной деятельности</b>			
Глава 11. (Модуль). Методы осуществления административно-публичной деятельности			
Глава 12. (Модуль). Формы административно-публичной деятельности			

Продолжение табл.

1	2	3	4
<b>Раздел V. Административная ответственность</b>			
Глава 13. (Модуль). Административное правонарушение			
Глава 14. (Модуль). Административная ответственность			
<b>Раздел VI. Административно-правовые процедуры и административный процесс</b>			
Глава 15. (Модуль). Правовые процедуры административно-публичной деятельности			
Глава 16. (Модуль). Производство по делам об административных правонарушениях			
<b>Раздел VII. Основы обеспечения законности и безопасности в административно-публичной сфере</b>			
Глава 17. (Модуль). Обеспечение законности в административно-публичной сфере			
Глава 18. (Модуль). Обеспечение безопасности в административно-публичной сфере			
<b>Особенная часть</b>			
<b>Раздел VIII. Административно-экономическое, административно-финансовое и административно-социальное право Российской Федерации</b>			
Глава 19. Административно-экономическое и административно-финансовое право Российской Федерации			
Глава 20. (Модуль). Основы административно-социального права Российской Федерации			
<b>Раздел IX. Основы военно-административного права, права государственной безопасности, административно-охранительного и административно-иностранного права Российской Федерации</b>			
Глава 21. (Модуль). Основы военно-административного права и права государственной безопасности Российской Федерации			
Глава 22. (Модуль). Основы административно-охранительного и административно-иностранного права Российской Федерации			
<b>Итого</b>			

<sup>1</sup> Аудиторные занятия и самостоятельная работа реализуются с использованием дистанционных образовательных технологий

## 4. Методические рекомендации для преподавателей

С целью глубокого усвоения студентами изучаемого материала предлагается комплекс задач и заданий для самопроверки, который необходимо использовать как при подготовке к семинарским занятиям, так и к сдаче экзаменов по курсу административного права.

Семинарские занятия могут принести пользу только при условии тщательной и систематической подготовки к ним. Учебно-методической базой для подготовки студентов к семинарам должны служить конспекты лекций, учебники, пособия, практикумы, нормативные правовые акты, а также рекомендуемая специальная научная литература. Главная задача занятий состоит в развитии у студентов способности самостоятельно осмысливать важнейшие категории административно-правовой науки.

Начинать каждый семинар необходимо с обсуждения теоретических вопросов. Возможны различные методики проведения занятий: выборочный опрос студентов, назначение докладчиков и содокладчиков, групповая беседа без предварительных докладов и т.д.

Процесс подготовки и проведения семинарских занятий должен сочетать усвоение студентами теоретических и практических знаний. Данный учебно-методический комплекс ориентирует преподавателей и студентов на изучение каждой темы в двух аспектах — после выявления знаний студентов по теоретическим вопросам предлагается решить практические задачи.

## 5. Задания для контрольных работ. Методические указания по выполнению контрольной работы

Контрольная работа должна быть выполнена по одному из четырех вариантов. Студенты, фамилии которых начинаются с букв от «А» до «И» включительно, выполняют работу по первому варианту; от «К» до «П» — по второму варианту, от «Р» до «У» — по третьему варианту, от «Ф» до «Я» — по четвертому варианту.

Задания для контрольной работы содержат: тесты по основным темам общей части административного права и две задачи по темам «Административная ответственность» и «Производство по делам об административных правонарушениях».

Переписывать текст заданий и задач в работе не следует. Необходимо лишь указать вариант, номер задания и сразу же излагать ответ на него. Каждый ответ на тестовое задание должен быть мотивирован

со ссылкой на соответствующие положения теории административного права или нормативных правовых актов. При решении задач необходимо сослаться на соответствующие нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, давать их толкование и мотивировать их применение к конкретной ситуации, описанной в условиях задачи.

## Варианты контрольных работ

### Вариант 1

**Задание 1.** Какие из нижеперечисленных отношений регулируются нормами административного права:

- а) между государственным высшим учебным заведением и студентом по поводу организации учебного процесса и обеспечения учебной дисциплины;
- б) между правительством области и строительным предприятием по поводу осуществления ремонта здания правительства;
- в) между водителем, управляющим автомобилем, и пешеходом, переходящим дорогу по пешеходному переходу;
- г) между администрацией города и муниципальным унитарным предприятием по поводу реализации муниципального заказа.

**Задание 2.** Какие из нижеперечисленных документов являются источниками административного права:

- а) Налоговый кодекс РФ;
- б) Кодекс торгового мореплавания РФ;
- в) Правила продажи отдельных видов товаров, утвержденные постановлением Правительства РФ;
- г) Соглашение между МВД России и МВД Республики Беларусь о совместной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

**Задание 3.** Какие из нижеперечисленных организаций являются органами исполнительной власти:

- а) районная избирательная комиссия;
- б) Департамент образования области;
- в) Управление делами Президента РФ;
- г) Центральный банк РФ.

**Задание 4.** Какие из нижеперечисленных лиц являются государственными служащими:

- а) директор государственного унитарного предприятия;
- б) рядовой Вооруженных Сил РФ;
- в) преподаватель государственного колледжа;
- г) оперуполномоченный уголовного розыска ОВД района.

**Задание 5.** Какие из нижеперечисленных документов являются административно-правовыми актами:

- а) протокол об административном правонарушении;
- б) распоряжение главы администрации района о предоставлении гражданину земельного участка в аренду;
- в) акт проверки соблюдения санитарного законодательства, составленный должностным лицом Управления Роспотребнадзора РФ;
- г) приказ лицензирующего органа о приостановлении действия выданной индивидуальному предпринимателю лицензии.

**Задача 1.** С.И. Иванов следовал по дороге на принадлежащем ему легковом автомобиле марки ВАЗ-2109, не имея при себе водительского удостоверения. На посту ДПС ГИБДД С.И. Иванов был остановлен инспектором ДПС сержантом милиции М.А. Петровым. Какие меры административного принуждения, в том числе административной ответственности, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, и какими должностными лицами могут быть применены в отношении С.И. Иванова?

**Задача 2.** Законом области об административных правонарушениях была установлена административная ответственность за использование земель, находящихся в собственности области, а также в собственности муниципальных образований, не по целевому назначению. Имело ли право законодательное собрание области установить административную ответственность за совершение указанных действий?

Вариант 2

**Задание 1.** Какие из нижеперечисленных отношений регулируются нормами административного права:

- а) между начальником районного отдела внутренних дел и участковым уполномоченным этого отдела;
- б) между директором общества с ограниченной ответственностью и начальником цеха этого общества по поводу обеспечения соблюдения в цехе правил пожарной безопасности;
- в) между членами политической партии на проводимом ими общем собрании;
- г) между индивидуальным предпринимателем и органом Пенсионного фонда РФ по поводу уплаты взносов на обязательное пенсионное страхование работников.

**Задание 2.** Какие из нижеперечисленных документов являются источниками административного права:

- а) устав государственного университета;
- б) Устав области;
- в) Гражданский кодекс РФ;
- г) постановление районного судьи по делу об административном правонарушении.

**Задание 3.** Какие из нижеперечисленных организаций являются органами исполнительной власти:

- а) администрация района;
- б) государственное учреждение «Региональное управление автомобильных дорог»;
- в) Федеральная служба безопасности;
- г) Управление Федеральной налоговой службы в субъекте РФ.

**Задание 4.** Какие из нижеперечисленных лиц являются государственными служащими:

- а) оперуполномоченный Управления Федеральной службы безопасности;
- б) директор государственного музея;
- в) начальник управления торговли администрации города;
- г) секретарь судебного заседания районного суда.

**Задание 5.** Какие из нижеперечисленных документов являются административно-правовыми актами:

- а) протокол заседания административной комиссии района;
- б) приказ начальника районного отдела внутренних дел об объявлении выговора сотруднику данного органа;
- в) определение о возбуждении дела об административном правонарушении;
- г) постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении.

**Задача 1.** Гражданин Иванов, проходящий военную службу по призыву и находящийся в отпуске, был привлечен должностным лицом ГИБДД к административной ответственности по ст. 12.6 КоАП РФ в виде штрафа в размере  $x$  МРОТ за управление принадлежащим ему легковым автомобилем без пристегнутого ремня безопасности. Законны ли действия должностного лица ГИБДД?

**Задача 2.** Индивидуальный предприниматель С.И. Иванов на городском рынке осуществлял продажу обуви без сертификата соответствия, удостоверяющего безопасность данной продукции. Проводивший в это время на рынке проверку инспектор ОБППР и АЗ городского РОВД М.А. Сидоров установил данный факт.

Состав какого административного правонарушения содержится в действиях С.И. Иванова? Какие действия вправе совершить указанный сотрудник милиции в отношении С.И. Иванова? Какой орган (должностное лицо) вправе привлечь С.И. Иванова к административной ответственности?

Вариант 3

**Задание 1.** Какие из нижеперечисленных отношений регулируются нормами административного права:



- а) между прокурором района и следователем районной прокуратуры по поводу расследования уголовного дела;
- б) между мировым судьей и гражданином, привлекаемым к административной ответственности;
- в) между директором акционерного общества и работником этого общества по поводу соблюдения трудовой дисциплины;
- г) между студентами государственного высшего учебного заведения по поводу организации дежурства в аудитории.

**Задание 2.** Какие из нижеперечисленных документов являются источниками административного права:

- а) Трудовой кодекс РФ;
- б) Уголовно-процессуальный кодекс РФ;
- в) Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»;
- г) определение Конституционного суда РФ об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина о признании неконституционными положений Кодекса РФ об административных правонарушениях.

**Задание 3.** Какие из нижеперечисленных организаций являются органами исполнительной власти:

- а) Счетная палата РФ;
- б) Инспекция Федеральной налоговой службы РФ по району.
- в) Управление Федеральной регистрационной службы по субъекту Федерации;
- г) управления образования города (областного центра).

**Задание 4.** Какие из нижеперечисленных лиц являются государственными служащими:

- а) преподаватель государственного высшего учебного заведения;
- б) специалист арбитражного суда области;
- в) губернатор области;
- г) следователь прокуратуры района.

**Задание 5.** Какие из нижеперечисленных документов являются административно-правовыми актами:

- а) постановление следователя органа внутренних дел о возбуждении уголовного дела;
- б) постановление судьи районного суда по делу об административном правонарушении;
- в) предписание начальника органа государственного пожарного надзора об устранении нарушений требований пожарной безопасности, выданное руководителю акционерного общества;
- г) постановление руководителя управления Роспотребнадзора о назначении индивидуальному предпринимателю административного наказания.

**Задача 1.** Н.А. Иванова, работающая продавцом торгового павильона на основании трудового договора, заключенного с индивидуальным предпринимателем С.И. Петровым, при продаже принадлежащего работодателю товара не применила контрольно-кассовую машину. Данный факт был установлен инспектором управления Роспотребнадзора А.С. Семеновым.

Имеется ли в действиях индивидуального предпринимателя С.И. Петрова, продавца Н.А. Ивановой состав какого-либо административного правонарушения? Если имеется, то какие меры административного принуждения, в том числе административной ответственности, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, и какими должностными лицами могут быть применены к ним?

**Задача 2.** Муниципальное учреждение — средняя школа — было привлечено органом государственного пожарного надзора к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ в виде штрафа в размере 100 МРОТ за нарушение требований пожарной безопасности. Постановление о назначении указанного административного наказания было обжаловано школой в арбитражный суд. Соблюдали ли школой установленный КоАП РФ порядок обжалования? Какое решение может (должно) быть принято арбитражным судом по данной жалобе?

#### Вариант 4

**Задание 1.** Какие из нижеперечисленных отношений регулируются нормами административного права:

- а) отношения между патрульными милиционерами во время несения службы по охране общественного порядка;
- б) отношения между ректором государственного вуза и преподавателем этого вуза по поводу организации учебного процесса;
- в) отношения между начальником железнодорожного вокзала и пассажиром, нарушающим правила поведения на железнодорожном транспорте;
- г) отношения между председателем правления общественной организации и членами правления этой организации.

**Задание 2.** Какие из нижеперечисленных документов являются источниками административного права:

- а) Водный кодекс РФ;
- б) Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»;
- в) устав федерального государственного унитарного предприятия;
- г) распоряжение главы администрации района о предоставлении гражданину земельного участка в аренду.

**Задание 3.** Какие из нижеперечисленных организаций являются органами исполнительной власти:

- а) правление открытого акционерного общества «Российские железные дороги»;
- б) Аппарат Правительства РФ;
- в) Федеральное космическое агентство;
- г) департамент финансов области.

**Задание 4.** Какие из нижеперечисленных лиц являются государственными служащими:

- а) сержант Вооруженных Сил РФ;
- б) директор федерального государственного учреждения;
- в) председатель областного суда;
- г) глава муниципального образования — района.

**Задание 5.** Какие из нижеперечисленных документов являются административно-правовыми актами:

- а) правила торговли на территории района, утвержденные районной думой;
- б) лицензия на право осуществления перевозки пассажиров автобусами, выданная индивидуальному предпринимателю Федеральной службой по надзору в сфере транспорта;
- в) приказ командира воинской части об объявлении замечания военнослужащему;
- г) требование налогового органа об уплате налога, направленное в адрес налогоплательщика — юридического лица.

**Задача 1.** Индивидуальный предприниматель К.С. Иванов осуществлял в принадлежащем ему торговом павильоне розничную продажу вина, водки и сигарет. На всю реализуемую К.С. Ивановым продукцию отсутствовали сертификаты соответствия. Данный факт был установлен во время проверки, проведенной участковым уполномоченным милиции П.И. Петровым.

Имеется ли в действиях К.С. Иванова состав какого-либо административного правонарушения? Если имеется, то какие меры административного принуждения, в том числе меры административной ответственности, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, и какими должностными лицами могут быть применены к К.С. Иванову?

**Задача 2.** Руководитель управления Роспотребнадзора по области вынес постановление о назначении обществу с ограниченной ответственностью административного наказания в виде приостановления деятельности этого общества по статье 6.3 КоАП РФ за нарушение санитарных правил. Законно ли постановление указанного должностного лица?

## 6. Контрольные вопросы

1. Предмет и метод административного права.
2. Понятие и виды административно-публичной деятельности (публичного управления).
3. Понятие, сущность и признаки исполнительной власти.
4. Система административного права.
5. Источники административного права России.
6. Понятие и классификация административно-правовых норм.
7. Понятие, структура и виды административных правоотношений.
8. Административно-правовой статус граждан РФ.
9. Административно-правовой статус юридических лиц.
10. Административные органы: понятие и виды.
11. Органы исполнительной власти РФ: понятие и система.
12. Понятие и система государственной службы в РФ.
13. Основные права и обязанности государственных служащих в РФ.
14. Ограничения и запреты, установленные на государственной службе РФ.
15. Порядок поступления на государственную службу РФ.
16. Основания и порядок увольнения с государственной службы РФ.
17. Поощрения и дисциплинарная ответственность государственных служащих в РФ.
18. Административно-правовые действия: понятие и виды.
19. Административно-правовые акты: понятие и виды.
20. Порядок введения в действие и опубликования федеральных нормативных административно-правовых актов.
21. Понятие и основные черты административной ответственности.
22. Понятие и состав административного правонарушения.
23. Понятие и классификация административных наказаний.
24. Предупреждение и административный штраф.
25. Возмездное изъятие и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.
26. Лишение специального права и дисквалификация.
27. Административный арест и административное выдворение.
28. Административное приостановление деятельности.
29. Общие правила назначения административных наказаний.
30. Особенности административной ответственности специальных субъектов.
31. Производство по делам об административных правонарушениях: понятие, принципы и стадии.
32. Административное задержание: понятие и порядок осуществления.
33. Протокол об административном правонарушении: понятие, содержание и порядок составления.

34. Общий порядок рассмотрения дела об административном правонарушении.
35. Постановление по делу об административном правонарушении: понятие, виды, порядок вручения (направления) лицам, участвующим в производстве по делу.
36. Порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях.
37. Общие правила исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.
38. Административно-правовое регулирование в сфере экономики.
39. Административно-правовое регулирование в сфере производства и торговли.
40. Административно-правовое регулирование в сфере транспорта.
41. Административно-правовое регулирование в сфере финансов.
42. Административно-правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития.
43. Административно-правовое регулирование в сфере образования и науки.
44. Административно-правовое регулирование в сфере культуры.
45. Административно-правовое регулирование в сфере обороны.
46. Административно-правовое регулирование в сфере государственной безопасности.
47. Административно-правовое регулирование в сфере внутренних дел.
48. Понятие, виды и основные задачи милиции в Российской Федерации.
49. Административно-правовое регулирование в сфере юстиции.
50. Административно-правовое регулирование в сфере иностранных дел.

## 7. Темы рефератов и курсовых работ

1. Современные проблемы предмета и системы административного права.
2. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации.
3. Административно-правовой статус юридических лиц.
4. Органы исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы административно-правового статуса.
5. Административно-правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации.
6. Проблемы понимания должностного лица в административном праве.
7. Административно-правовые акты: проблемы теории и законодательного регулирования.
8. Административный процесс: понятие, виды и проблемы законодательного регулирования.
9. Административная ответственность: современные проблемы.

10. Административный надзор: проблемы теории и законодательного регулирования.
11. Административно-правовое регулирование государственно-служебных отношений в налоговых органах.
12. Административно-правовое регулирование государственно-служебных отношений в органах внутренних дел.
13. Административно-правовое регулирование государственно-служебных отношений в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.
14. Административно-правовое регулирование государственно-служебных отношений в таможенных органах.
15. Административно-правовое регулирование государственно-служебных отношений в органах финансового контроля.
16. Административное принуждение как инструмент исполнительной власти.
17. Административная ответственность физических и юридических лиц по российскому законодательству.
18. Безопасность как объект административно-правового регулирования.
19. Административное правотворчество в Российской Федерации.
20. Административная юрисдикция как форма государственно-властной деятельности.
21. Органы местного самоуправления как субъекты административного права.
22. Муниципальные служащие как субъекты административного права.
23. Коммерческие организации как субъекты административного права.
24. Индивидуальные предприниматели как субъекты административного права.
25. Государственные служащие как субъекты административного права.
26. Некоммерческие организации как субъекты административного права.
27. Административный договор: проблемы теории и законодательного регулирования.
28. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти.
29. Регистрационная деятельность органов исполнительной власти.
30. Административное правонарушение как основание административной ответственности.
31. Иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права.
32. Административно-правовой режим передвижения населения по территории Российской Федерации.
33. Административно-правовой режим передвижения товаров и транспортных средств в Российской Федерации.

## 8. Основные нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
4. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с последующ. изм. и доп.).
5. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
6. Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
7. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
8. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
9. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
10. Закон Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с последующ. изм. и доп.).
11. Федеральный закон «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
12. Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
13. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
14. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
15. Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с последующ. изм. и доп.).

16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
17. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с последующ. изм. и доп.).
18. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (с последующ. изм. и доп.).
19. Указ Президента РФ «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724 (с последующ. изм. и доп.).
20. Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (с последующ. изм. и доп.).



## Оглавление

От авторов	3
Общая часть	5
Раздел (модуль) I. Административное право как отрасль российского права	5
Глава 1. Административно-публичная деятельность как вид государственно-публичной деятельности, регулируемой административным правом	6
1.1. Понятие и содержание административно-публичной деятельности	6
1.2. Правовые принципы осуществления административно-публичной деятельности	16
1.3. Виды административно-публичной деятельности	23
<i>Контрольные вопросы</i>	32
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	33
Глава 2. Характеристика административного права как отрасли российского права	35
2.1. Предмет административного права	35
2.2. Методология административного права	40
2.3. Система административного права	42
2.4. Источники административного права: понятие и виды	46
2.5. Место и роль административного права в системе отраслей российского права	52
<i>Контрольные вопросы</i>	57
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	58
Глава 3. Механизм административно-правового регулирования	60
3.1. Понятие и элементы механизма административно- правового регулирования	60
3.2. Понятие, виды и структура административно-правовых норм	65
3.3. Понятие, структура и виды административно-правовых отношений	69
<i>Контрольные вопросы</i>	76
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	77
Раздел II. Субъекты административного права	79
Глава 4. Индивидуальные субъекты административного права	80
4.1. Общая характеристика административно-правового статуса индивидуальных субъектов	80

4.2. Особенности административно-правового статуса властвующих индивидуальных субъектов — должностных лиц	88
4.3. Особенности административно-правового статуса индивидуальных предпринимателей	96
4.4. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства	98
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>102</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>103</i>
Глава 5. Организации как субъекты административного права	105
5.1. Общая характеристика административно-правового статуса организаций	105
5.2. Особенности административно-правового статуса государственных учреждений	113
5.3. Особенности административно-правового статуса общественных объединений	127
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>130</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>130</i>
Глава 6. Административные органы как субъекты административного права	132
6.1. Понятие и основы административно-правового статуса административных органов	132
6.2. Классификация административных органов	140
6.3. Понятие и система органов исполнительной власти в России	145
6.4. Административные органы, не входящие в систему органов исполнительной власти России	156
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>160</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>161</i>
Раздел III. Государственная служба в Российской Федерации	163
Глава 7. Основы государственной службы в Российской Федерации	164
7.1. Понятие, правовая основа, принципы и система государственной службы в Российской Федерации	164
7.2. Понятие, признаки и виды государственных служащих. Должности государственной службы	168
7.3. Основные элементы административно-правового статуса государственных служащих	171
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>174</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>174</i>

Оглавление	<b>755</b>
Глава 8. Основы государственной гражданской службы Российской Федерации	176
8.1. Понятие, виды, принципы государственной гражданской службы. Должности государственной гражданской службы Российской Федерации	176
8.2. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих	180
8.3. Порядок поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождения	192
8.4. Основания и порядок прекращения государственной гражданской службы	213
<i>Контрольные вопросы</i>	219
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	220
Глава 9. Основы военной службы в Российской Федерации	222
9.1. Понятие, правовая основа и особенности военной службы	222
9.2. Понятие, признаки и виды должностей военной службы	229
9.3. Административно-правовой статус военнослужащих	231
9.4. Порядок прохождения военной службы	253
<i>Контрольные вопросы</i>	271
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	271
Глава 10. Основы правоохранительной службы в Российской Федерации	273
10.1. Понятие, правовая основа и особенности правоохранительной службы	273
10.2. Административно-правовой статус государственных служащих правоохранительной службы	277
10.3. Порядок поступления на правоохранительную службу и ее прохождения	287
10.4. Основания и порядок прекращения правоохранительной службы	298
<i>Контрольные вопросы</i>	301
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	302
Раздел IV. Методы и формы административно-публичной деятельности	305
Глава 11. Методы осуществления административно-публичной деятельности	306
11.1. Понятие и классификация методов административно-публичной деятельности	306
11.2. Методы административного регулирования	309
11.3. Методы административного наблюдения (контроля, надзора)	318

**756**

11.4. Методы административного ограничения	323
11.5. Методы административного принуждения	327
11.6. Методы административного арбитражирования	336
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>340</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>341</i>
Глава 12. Формы административно-публичной деятельности	343
12.1. Понятие и классификация форм административно-публичной деятельности	343
12.2. Административно-правовые действия: понятие и классификация	347
12.3. Понятие, признаки и виды административно-правовых актов	358
12.4. Нормативные административно-правовые акты: понятие, виды и юридический механизм действия	363
12.5. Индивидуальные административно-правовые акты: понятие, признаки и виды	372
12.6. Введение в действие, приостановление и прекращение действия индивидуальных административно-правовых актов	383
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>390</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>391</i>
Раздел V. Административная ответственность	393
Глава 13. Административное правонарушение	394
13.1. Понятие, признаки и состав административного правонарушения	394
13.2. Объект и объективная сторона административного правонарушения	401
13.3. Субъект и субъективная сторона административного правонарушения	407
13.4. Виды административных правонарушений	417
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>428</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>428</i>
Глава 14. Административная ответственность	430
14.1. Понятие, сущность и отличительные признаки административной ответственности	430
14.2. Понятие, функции и принципы института административной ответственности	431
14.3. Понятие, отличительные признаки и классификация мер административной ответственности	434
14.4. Общая характеристика административных наказаний	436
14.5. Общие правила назначения административных наказаний и особые условия их применения	443
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>451</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>451</i>

Оглавление	<b>757</b>
Раздел VI. Административно-правовые процедуры и административный процесс	453
Глава 15. Правовые процедуры административно-публичной деятельности	454
15.1. Понятие и классификация административно-правовых процедур	454
15.2. Понятие, основные черты и виды административного процесса	459
15.3. Структура административно-регулятивного процесса	467
15.4. Структура административно-охранительного процесса	470
<i>Контрольные вопросы</i>	475
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	475
Глава 16. Производство по делам об административных правонарушениях	478
16.1. Понятие и задачи производства по делам об административных правонарушениях	478
16.2. Участники производства по делам об административных правонарушениях	484
16.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	493
16.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях	505
<i>Контрольные вопросы</i>	521
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	521
Раздел VII. Основы обеспечения законности и безопасности в административно-публичной сфере	523
Глава 17. Механизм обеспечения законности в административно-публичной сфере	524
17.1. Понятие и общая характеристика способов обеспечения законности в административно-публичной сфере	524
17.2. Контроль Президента РФ в административно-публичной сфере	527
17.3. Контроль органов законодательной власти в административно-публичной сфере	534
17.4. Прокурорский надзор в административно-публичной сфере	537
17.5. Судебный контроль в административно-публичной сфере	540
<i>Контрольные вопросы</i>	544
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	545

**758**

Глава 18. Механизм обеспечения безопасности в административно-публичной сфере	547
18.1. Система административно-публичного обеспечения безопасности в Российской Федерации	547
18.2. Меры административно-публичного обеспечения безопасности	553
18.3. Формы административно-публичного обеспечения безопасности	569
<i>Контрольные вопросы</i>	583
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	584
Особенная часть	587
Раздел VIII. Административно-экономическое, административно-финансовое и административно-социальное право Российской Федерации	587
Глава 19. Административно-экономическое и административно-финансовое право Российской Федерации	588
19.1. Основы административно-экономического права Российской Федерации	588
19.2. Основы административно-промышленного и административно-торгового права Российской Федерации	596
19.3. Основы административно-транспортного права и административного права связи Российской Федерации	600
19.4. Основы административно-сельскохозяйственного права Российской Федерации	611
19.5. Основы административно-строительного и административно-коммунального права Российской Федерации	614
19.6. Основы административного природно-ресурсного права Российской Федерации	618
19.7. Основы административно-финансового права Российской Федерации	621
<i>Контрольные вопросы</i>	632
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	634
Глава 20. Основы административно-социального права Российской Федерации	636
20.1. Основы административно-здравоохранительного права и административного социально-трудового права Российской Федерации	636

Оглавление	<b>759</b>
20.2. Основы административно-образовательного и административно-научного права Российской Федерации	642
20.3. Основы административно-культурного и административно-спортивного права Российской Федерации	651
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>658</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>659</i>
Раздел IX. Основы военно-административного права, права государственной безопасности, административно-охранительного и административно-иностранного права Российской Федерации	661
Глава 21. Основы военно-административного права и права государственной безопасности Российской Федерации	662
21.1. Военно-административное право Российской Федерации	662
21.2. Административно-правовое обеспечение государственной безопасности Российской Федерации	676
21.3. Административно-правовые режимы военного и чрезвычайного положения, чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации	686
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>695</i>
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	<i>696</i>
Глава 22. Основы административного права и административного права Российской Федерации	
22.1. Административно-правовое обеспечение государственной безопасности, выявления и пресечения правонарушений в Российской Федерации	
22.2. Административно-правовое обеспечение деятельности в Российской Федерации и иных видов правительственной деятельности в Российской Федерации	
22.3. Основы административного права Российской Федерации	
<i>Контрольные вопросы</i>	
<i>Задание для самостоятельной работы</i>	
Библиографический список	
Методическое обеспечение	

**НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:**

1. Дипломы, курсовые, рефераты...
2. Диссертации и научные работы.

Тематика любая: **ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО**, экономика, техника, право, менеджмент, финансы, биология...

Уникализация текстов, переводы с языков, презентации...

**УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ:**

полные тексты в электронной библиотеке [www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф).