



краткий курс

П. Глущенко, Н. Жильский, В. Кайнов, И. Куртяк

Административное право

2-е издание

Субъекты административного права

Полномочия и предметы ведения
в сфере управления

Жалобы, обращения, заявления

Административный процесс



 **ПИТЕР®**

ББК 67.621я7
УДК 349.2(075)
А31

Авторский коллектив:

- П. П. Глуценко* — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;
Н. Н. Жильский — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;
В. И. Кайнов — доктор юридических наук, профессор;
И. В. Куртяк — кандидат юридических наук, доцент.

Под общей редакцией

заслуженного юриста Российской Федерации, почетного адвоката России, доктора юридических наук, профессора, академика *П. П. Глуценко*.

Глуценко П. П., Жильский Н. Н., Кайнов В. И., Куртяк И. В.

А31 Административное право. Краткий курс. 2-е изд. — СПб.: Питер, 2011. — 272 с.: ил. — (Серия «Краткий курс»).

ISBN 978-5-49807-809-0

Пособие подготовлено в соответствии с действующей учебной программой для юридических факультетов высших учебных заведений России. В доступной форме, логически последовательно изложены важнейшие темы общей части курса «Административное право». Раскрываются основные понятия и определения, рассматриваются соответствующие нормативно-правовые акты. Рассчитано на студентов юридических факультетов высших образовательных учреждений России.

ББК 67.621я7
УДК 349.2(075)

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I. Административное право в правовой системе Российской Федерации	7
Тема 1. Государственное управление: понятие, сущность и место в системе социальных отношений.....	8
1.1. Понятие и сущность государственного управления в системе социальных отношений.....	8
1.2. Принципы государственного управления, их место и роль в совершенствовании механизма его организации и осуществления ..	13
Тема 2. Задачи, предмет и метод административного права.....	19
2.1. Понятие административного права.....	19
2.2. Задачи административного права.....	20
2.3. Предмет и метод административного права.....	22
Тема 3. Административное право как отрасль права.....	29
3.1. Основные этапы развития административного права в России и за рубежом.....	29
3.2. Соотношение административного права с другими отраслями права.....	34
Тема 4. Административно-правовые нормы.....	37
4.1. Понятие и структура административно-правовых норм.....	37
4.2. Виды административно-правовых норм.....	39
4.3. Реализация административно-правовых норм.....	43
Тема 5. Административно-правовые отношения.....	45
5.1. Понятие административно-правовых отношений и их основные черты.....	45
5.2. Структура (элементы) административно-правовых отношений.....	47
5.3. Виды административно-правовых отношений.....	49
Раздел II. Субъекты административного права	53
Тема 6. Физические лица как субъекты административного права.....	54
6.1. Права и обязанности граждан Российской Федерации, общие принципы государственного регулирования прав граждан.....	54

6.2. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	58
6.3. Законодательные основы гарантии прав граждан, роль органов внутренних дел в охране прав и свобод граждан	60
Тема 7. Органы исполнительной власти и местного самоуправления.....	62
7.1. Понятие и виды органов исполнительной власти.....	62
7.2. Система и компетенция органов исполнительной власти	64
7.3. Понятие и предмет ведения местного самоуправления	72
7.4. Органы и должностные лица местного самоуправления.....	75
7.5. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления.....	77
Тема 8. Государственные служащие.....	80
8.1. История развития государственной службы России.....	80
8.2. Понятие и виды государственной службы.....	82
8.3. Милитаризованные государственные служащие	93
Тема 9. Предприятия и учреждения как субъекты административного права	95
9.1. Понятия и виды предприятий и учреждений	95
9.2. Административно-правовое положение предприятий, учреждений и иных организаций.....	96
9.3. Предприятия, учреждения и иные некоммерческие организации в системе ОВД	99
Тема 10. Административно-правовой статус общественных объединений.....	101
10.1. Понятие, виды и порядок создания общественных объединений	101
10.2. Административно-правовой статус общественных объединений	104
Раздел III. Формы и методы деятельности субъектов административного права	109
Тема 11. Административно-правовые формы государственного управления	110
11.1. Понятие и сущность административно-правовых форм государственного управления	110
11.2. Виды административно-правовых форм государственного управления	111
11.3. Формы управленческой деятельности ОВД.....	117

Тема 12. Административно-правовые методы государственного управления	118
12.1. Понятие и сущность административно-правовых методов государственного управления	118
12.2. Классификация административно-правовых методов государственного управления	119
12.3. Методы управленческой деятельности ОВД.....	124
Тема 13. Акты государственного управления	127
13.1. Понятие и юридическое значение правового акта управления.....	127
13.2. Классификация актов государственного управления	130
13.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления	133
13.4. Действие правовых актов управления	134
13.5. Акты управления ОВД	135
Тема 14. Убеждение и принуждение в государственном управлении	137
14.1. Убеждение как метод управленческого воздействия органов исполнительной власти государства.....	137
14.2. Принуждение в деятельности органов исполнительной власти и его виды	142
14.3. Меры административно-предупредительного характера.....	145
14.4. Меры административного пресечения.....	147
14.5. Меры административно-процессуального обеспечения.....	149
14.6. Меры административного взыскания	154
Раздел IV. Ответственность по административному праву	159
Тема 15. Административные правонарушения и административная ответственность	160
15.1. Понятие и содержание административного правонарушения.....	160
15.2. Административная ответственность.....	165
15.3. Понятие административных взысканий, особенности и порядок их наложения.....	169
Тема 16. Дисциплинарная и материальная ответственность	173
16.1. Дисциплинарная ответственность по административному праву.....	173
16.2. Материальная ответственность как форма реализации восстановительных санкций.....	178

Раздел V. Административно-процессуальное право	183
Тема 17. Административно-процессуальная деятельность.....	184
17.1. Понятие и основные черты административного процесса.....	184
17.2. Принципы и субъекты административного процесса.....	187
17.3. Виды административных производств	192
Тема 18. Производство по делам об административных правонарушениях.....	198
18.1. Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях.....	198
18.2. Стадии производства по делам об административных правонарушениях	201
18.3. Пересмотр постановлений по делам об административном правонарушении.....	207
18.4. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в ОВД	212
Раздел VI. Принцип законности в сфере государственного управления ...	215
Тема 19. Обеспечение законности и дисциплины в сфере государственного управления	216
19.1. Понятие законности и дисциплины в государственном управлении.....	216
19.2. Система способов обеспечения дисциплины и законности в управлении.....	217
19.3. Содержание деятельности государственных органов по обеспечению законности и дисциплины в управлении.....	218
Тема 20. Обжалование неправомερных действий органов и их должностных лиц в государственном управлении.....	226
20.1. Понятие жалобы в государственном управлении	226
20.2. Порядок и сроки рассмотрения жалоб в государственном управлении.....	229
20.3. Регистрация жалоб в государственном управлении	234
Тема 21. Практикум по административному праву.....	237
21.1. Сборник задач	237
21.2. Тестовые задания по основным вопросам административного права	252

Раздел I
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тема 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И МЕСТО В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Понятие и сущность государственного управления в системе социальных отношений

Управление во все времена существования общества и государства доставляло гражданам много проблем, постоянно не удовлетворяющих и вызывающих большие нарекания. Внимание к данному институту столь велико, потому что без организации, определения возможностей и способностей смоделировать, спроектировать какую-либо деятельность не получится.

В самом общем виде управление можно представить как совокупность мер, направленных на достижение конкретного результата (сохранение стада, структуры, племени, государства, какого-либо вида и т. д.). Понятие «управление» состоит из двух частей: управление и право управления — то есть деятельность через право, правление, через конкретные нормы поведения, признания, обычаи, традиции, чувства и инстинкты. Управлять — значит устанавливать, организовывать, конкретизировать, исправлять, воздействовать, решать, принимать и применять. Настоящие рассуждения, наверное, не всем придутся по вкусу, но это не вызывает отрицательных эмоций: сколько специалистов, столько и мнений, подходов и точек зрения. Главное, чтобы они подкреплялись результатами, а не одними лишь поучениями и наущениями. Подтверждением этому являются утихшие страсти относительно замены управления денежным (рыночным) регулированием, что позволило обеспечить бесконтрольность в целях перехвата властных полномочий и пользования на их основе материальными ресурсами.

Управление является социальным, его конечная цель — создать условия для упорядочения соответствующих общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности.

Признаками социальной направленности управления, с нашей точки зрения, следует считать:

- ◆ потребность, необходимость регламентировать деятельность людей, общества;
- ◆ упорядочение, нивелирование поведения участников такой деятельности;

- ◆ соподчинение воли участников управленческих взаимоотношений;
- ◆ властность урегулирования законами и подзаконными актами;
- ◆ огосударствление общественных отношений, складывающихся в сфере управления.

Данные признаки социальности управления в различной степени свидетельствуют о том, что социальное управление — это синоним государственного управления. В силу этого возникает необходимость разграничения понятий «управление» и «государственное управление». Управление — совокупность деяний (действие или бездействие), урегулированных законами и подзаконными актами, на основе которых реализуются властные полномочия одних субъектов управленческой деятельности в отношении других. Основным, стержневым показателем, признаком управления следует признать целенаправленное законопредписание, ограниченное должностными полномочиями управляющего субъекта, обязательное для неукоснительного исполнения подчиняющимся элементам управленческой системы.

Государственное управление — это специальный вид государственной деятельности, урегулированный принципами и нормами административного права. Несмотря на то что разработчики Конституции Российской Федерации изъяли данное понятие, оно существует. Без государственного воздействия на соответствующие общественные отношения исчезнет само государство, превратившись в разрозненные, плохо управляемые составные части, постоянно стремящиеся доказать свое право на существование. Фактически эта тенденция не только проявляется, но и укрепляется, ширится во многих субъектах Российской Федерации.

От государственного управления не отказалась еще ни одна страна, и вряд ли для этого имеются какие-либо основания. Наряду с государственным вправе уживаться и иные виды управления (общественное, законодательное, судебное, светское, религиозное и т. д.). Должное место государственному управлению и его постоянному совершенствованию уделяется в США, Великобритании, Германии, Франции (которая считается родоначальницей административного права и термина «государственное управление»), Китае, Индии, Италии и других государствах. Такое положение роли и места государственного управления в жизни общества, государства и человека не случайно, оно позволяет:

- ◆ осуществлять единообразное, властное регулирование соответствующих общественных отношений на всей территории государства;

- ◆ контролировать и своевременно исправлять допущенные сбои в управлении, заменять отставшие от жизни элементы, составные части новыми, отвечающими происходящим изменениям;
- ◆ своевременно внедрять передовой опыт управления, учитывать особенности применения властных решений в конкретных ситуациях (чрезвычайных, военных);
- ◆ обучать, готовить квалифицированные управленческие кадры, без наличия которых рассчитывать на бесперебойное, надлежащее управление не приходится;
- ◆ прогнозировать, планировать управленческую деятельность и принимать адекватные ситуации меры.

Государственное управление отличается от других видов государственной деятельности своими специфическими чертами, функциями, методами, формами и принципами. К числу основных специфических черт государственного управления следует отнести подзаконность, подконтрольность и властность.

Подзаконность означает, что государственное управление основывается и осуществляется на базе действующего российского законодательства. Деятельность субъектов государственного управления строится в строгом соответствии с их функциональными обязанностями и объемами властных полномочий, то есть в какой-то мере речь может вестись о наличии субординации, вертикальной и горизонтальной линии самоуправления.

Подконтрольность, в свою очередь, требует соподчинения, правомочий на проверку исполнительности предписаний вышестоящих инстанций системы государственного управления нижестоящими, то есть подчиненными по отношению к наделенным правом требовать, приказывать и воздействовать. Кроме того, контрольная функция решает еще и такую задачу, как проверка верности отданного и исполненного властного предписания. В целом в любом управлении, в том числе государственном, обязано соблюдаться золотое правило: любое предписание должно следовать целям достижения конкретного результата. При этом чем быстрее оно будет вынесено, тем больше надежд на его эффективность. При наличии возможностей (в зависимости от ситуации) предписание должно выдаваться непосредственно принимающему. Только отсутствие таких условий обязывает руководителя обратиться к вынесению распоряжения или предписания в письменном виде. Любое предписание должно быть выполнено, проведено в жизнь. Для этих целей и существует контрольная функция с тем, чтобы удостовериться, как скоро и точно исполнено волевое решение и какая от него последовала отдача.

Властность обязывает участников управленческой деятельности лояльно, на законных началах строить отношения, не превышая властных

полномочий, не злоупотребляя служебным положением и не допуская халатности при участии в управленческих правоотношениях.

Функциями государственного управления признаются три группы, или категории:

- ◆ общие;
- ◆ обеспечивающие;
- ◆ специальные.

В свою очередь, к общим функциям относятся организация, координация, планирование, прогнозирование, информация, регулирование и контроль.

К обеспечивающим функциям государственного управления следует прежде всего отнести те из них, которые не прямо, а опосредованно способствуют достижению целей и решению задач, преследуемых и ставящихся перед ним (материально-техническое снабжение; доставка и распределение ресурсов; множительные, редакционные работы; различные виды обслуживания; подготовка и переподготовка кадров и т. д.).

Специальными функциями государственного управления, с авторской точки зрения, следует считать правотворческую; регулятивно-управленческую; обеспечивающую социально-правовую защиту прав и свобод граждан и государственных служащих; охранную (поддержание общественного порядка); оперативно-исполнительскую и административно-процессуальную (юрисдикционную).

Приведенные три группы, или категории, функций государственного управления в полной либо частичной мере признаются в США, Великобритании, Франции, Германии и Китае. Следует акцентировать внимание на том, что каждая из трех групп функций понимается и оценивается по-разному, к тому же имеют место несовпадения как по числу, так и по назначению.

Основными методами государственного управления, согласно действующему российскому законодательству и практике государственно-управленческой деятельности, можно считать убеждение, принуждение, согласование, оказание помощи, предписание, проверки и государственные заказы. Перечисленные методы можно объединить в три группы: административные, экономические и социально-психологические.

С авторской точки зрения, к административным методам относятся принуждение, предписание и проверки (контроль и надзор); к экономическим — государственные заказы и материальные виды воздействий (материальная ответственность, гражданско-правовая ответственность, ограничения при применении мер материального поощрения); к социально-психологическим — убеждение, согласование и оказание помощи. Кроме того (и с этим следует согласиться), отдельные ученые к административным методам относят такие виды, как административно-правовые,

административно-организационные, нормативные, индивидуальные, обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, поручительные и рекомендательные. Однако, как нам представляется, указанные виды административных методов есть производные от ранее приведенных (приказ, предписание и проверка).

В административном праве неоднозначно понимаются экономические методы. Отдельные авторы относят к ним прибыль, премии, кредит и налогообложение. Как точка зрения такой подход возможен, но вряд ли эти методы способны претендовать на важное значение в системе государственного управления, если только их не признавать вспомогательными, опосредованными к основным.

Формами государственного управления принято считать регистрацию, лицензирование, аттестацию, государственные договоры и государственные программы, концепции и доктрины. Каждая из этих форм имеет свои особенности и механизм применения. По способу применения формы государственного управления подразделяются на целенаправленные для внутренних и внешних нужд и задач, организационные, материально-технические, правотворческие, правоприменительные, регулятивные, правоохранительные, письменные, устные и конклюдентные (молчаливо исполняемые, применяемые).

Исследование сущности, содержания и назначения института государственного управления в системе социальных отношений позволяет сделать следующие выводы и предложения:

- ◆ государственное управление в системе социальных отношений занимает главенствующее место и служит упрочению государства, стабилизации общественных отношений, надежной защите государственных интересов как внутри, так и за его пределами;
- ◆ государственное управление — это эффективное средство проведения в жизнь внутренней, внешней, экономической и оборонной политики;
- ◆ государственное управление представляет собой главный регулятор в борьбе за поддержание законности, правопорядка, обеспечение социальной справедливости и социально-правовой защиты прав и интересов граждан, юридических лиц и общественных объединений;
- ◆ государственное управление в целях бесперебойности и эффективности действия требует наличия подготовленного кадрового состава, а также неукоснительного соблюдения государственных служащими предписаний Федерального закона Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»;

- ◆ используемые в системе государственного управления методы и формы себя оправдывают, однако они требуют уточнения и координации с учетом уже произошедших изменений во взаимоотношениях федеральных органов власти и субъектов Российской Федерации;
- ◆ государственное управление способно достигать целей и задач, ставящихся перед ним, только при условии проведения в жизнь присущих ему функций и наличия надлежащего контроля за их неукоснительным исполнением;
- ◆ государственное управление, имея свои специфические черты, существенно отличается от иных видов регламентации общественных отношений, что требует их учета, развития и совершенствования;
- ◆ зарубежная управленческая практика свидетельствует о том, что отдельные элементы системы социально-управленческой деятельности различных зарубежных государств (например, Франции, Германии, Китая и Италии) могут быть использованы в отечественном управлении с учетом российской специфики;
- ◆ эффективность, конкретность и действенность механизма организации и осуществления государственного управления возможны только при наличии специализированных центров, постоянно действующих семинаров, в которых государственные служащие, особенно руководители различных ведомств, служб и комиссий, осваивали бы методику управления коллективами.

Бесперебойность действия системы государственного управления зависит от многих факторов и условий. К ним следует отнести надлежаще подготовленный кадровый состав, умело выбранные формы и методы управления, должным образом учтенные специфические черты управленческой деятельности, доведенные до логического завершения функции государственно-управленческой деятельности, а также дальнейшее совершенствование правовой базы, на которой строится регламентация общественных отношений в сфере социального управления.

1.2. Принципы государственного управления, их место и роль в совершенствовании механизма его организации и осуществления

Под принципами права традиционно понимаются основополагающие идеи и руководящие начала, характеризующие единство и основные

тенденции развития конкретных правовых норм, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений. В данном случае — ту их часть, которая складывается в системе государственного управления.

Общая теория права признает наличие трех уровней правовых принципов: общеправовых, межотраслевых и отраслевых. Общеправовые принципы преломляются в отраслевые и реализуются через нормы отрасли. К первому уровню правовых принципов практически все ученые относят принцип равноправия граждан (в том числе относительно участия в государственном управлении); принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан; принцип социального государства; принцип светского государства и принцип гуманизма и справедливости. Все они являются конституционными и имеют прямое отношение к государственному управлению.

К межотраслевым принципам права, с нашей точки зрения, следует отнести универсальность, общедоступность, всесторонность и взаимответственность. Межотраслевые принципы также имеют прямое отношение к механизму государственного управления. Анализ сущности и содержания механизма государственно-управленческой деятельности дает возможность из перечисленных выше принципов вычленить более конкретные, имеющие непосредственное отношение к социальному управлению. При этом их можно разделить на две группы:

- ◆ социально-правовые, или общие;
- ◆ организационные, или специальные.

Социально-правовые, в свою очередь, делятся на принципы законности, эффективности, объективности, конкретности, дисциплинированности, доступности и гласности.

К организационным относятся принципы сочетания единоначалия и коллегиальности; двойного подчинения; оперативности; территориальности; рациональности и функциональности. К государственному управлению следует отнести также и принципы государственной службы:

- ◆ верховенства Конституции России и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами;
- ◆ приоритета прав и свобод граждан и их признания, соблюдения и защиты;
- ◆ единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения между Россией и ее субъектами;
- ◆ равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- ◆ обязательности подчинения государственных служащих законам и подзаконным актам;

- ◆ внепартийности государственной службы и отделения ее от религиозных объединений;
- ◆ единства требований, предъявляемых к государственной службе;
- ◆ профессионализма и компетентности государственных служащих;
- ◆ ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Подробнее остановимся на отдельных специальных принципах государственного управления и определим их место и роль в совершенствовании механизма организации и осуществления властных полномочий.

Ведущим принципом в государственном управлении признается принцип законности. Он устанавливает, что с момента формирования соответствующей структуры, входящей в систему государственного управления, и до прекращения ее функционирования все виды деятельности должны основываться на предписании законов и подзаконных действий.

Принцип законности обязывает государственные органы и их должностных лиц строго следовать в своей деятельности законопредписаниям с тем, чтобы не допускалось превышение власти, злоупотребление ей и халатное отношение. Принцип законности государственного управления стоит на страже прав и законных интересов всех участников государственно-управленческой деятельности. Указанный принцип также обязывает органы и их должностных лиц, входящих в систему социального управления, руководствоваться презумпцией невиновности и не перелаживать бремя доказывания своей невиновности на граждан.

Исходя из вышеизложенных качеств принцип законности государственного управления позволяет сделать некоторые выводы и предложения.

- ◆ В этом принципе, как в зеркале, усматриваются содержание управления, все его положительные и отрицательные качества.
- ◆ Данный принцип является мерилем эффективности взаимоотношений участников государственно-управленческой деятельности, от которой во многом, если не полностью, зависят стабильность и благополучие государства, личности и общества.
- ◆ Через принцип законности прослеживаются недостатки правовой системы и намечаются пути их устранения.
- ◆ Срабатывание данного принципа сказывается непосредственно на имидже государства, надежности его внешней, внутренней и оборонной политики.

- ◆ Принцип законности государственного управления обязан служить эффективным средством борьбы с проявлениями бюрократизма, чванства и коррупции в деятельности управленческой системы. Без этого вовлечь в процесс управления широкие массы населения не удастся, а следовательно, и рассчитывать на должную поддержку населением проводимой внутренней и внешней политики не приходится.
- ◆ Принцип законности государственного управления оказывает существенное воздействие на становление демократических начал и гласности в государстве, а без них расчеты на построение правового государства абсолютно беспочвенны.

Остальные принципы государственного управления как из группы социально-правовых, так и из организационных и специальных не требуют особых комментариев, потому что их назначение, место и роль в системе управленческой деятельности определяются исходя из самого названия. Это принципы эффективности, объективности, конкретности, дисциплинированности и доступности.

Особую значимость для становления, совершенствования механизма государственного управления, как нам представляется, имеют принципы государственной службы, закрепленные Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2008 г.). Так, принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами означает следующее:

- ◆ в процессе государственного управления не допускается противопоставление, противостояние между Конституцией и федеральными законами, с одной стороны, и издаваемыми субъектами управленческой деятельности нормативными актами, с другой стороны;
- ◆ осуществляя государственное управление, государственные органы и их должностные лица обязаны обеспечивать пунктуальное исполнение всеми участниками управленческой деятельности предписаний Конституции Российской Федерации и ее федеральных законов;
- ◆ в деятельности государственных органов и их должностных лиц не должно быть иных начальников, кроме законов и подзаконных актов.

Принцип приоритета прав и свобод граждан и их признания, соблюдения и защиты обязывает все структуры, входящие в систему государственного управления, и их должностных лиц помнить о том, что

в случае отступления от его сути и содержания вступает в силу Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Данный принцип по своему содержанию и назначению — это перспективное средство приближения системы социального управления к потребностям будущего правового государства.

Принцип единства системы государственного управления и разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами означает, что главным условием управляемости общественных отношений в России должны быть единство, неразрывная связь между всеми элементами государственно-управленческой деятельности при продуманном и четком разграничении соответствующими законами предметов ведения не только между Россией и ее субъектами, но и между конкретными подсистемами федерального уровня и субъектов Российской Федерации.

Особое место в системе государственного управления занимает принцип обязательности подчинения государственных служащих законам и подзаконным актам. Особенность данного принципа прослеживается, во-первых, в том, что его соблюдение способно избавить Россию от сепаратизации, злоупотреблений властью и превышения служебных полномочий, а во-вторых, сделает государственных служащих более свободными от телефонного и указного права.

Принцип внепартийности государственной службы и отделения ее от религиозных объединений имеет особое значение в силу того, что в настоящее время в России существуют сотни партий и религиозных объединений. Отсутствие такого принципа способно было бы превратить любую управленческую структуру в целом и по частям в постоянные заседания, собрания и выяснения отношений. Партийные и религиозные пристрастия должны оставаться за пределами службы и служебных полномочий. Данный принцип также избавляет от осложнений в урегулировании общественных отношений в целом, потому что реализация ст. 13 Конституции Российской Федерации слишком далека от действительности и партии и общественные объединения еще не скоро станут фактически равными.

Важное место в системе государственного управления занимает принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Важность данного принципа состоит в следующем:

- ◆ он постоянно напоминает о необходимости добросовестно исполнять свои обязанности, уважать права, свободы и интересы граждан, обращающихся к служащим на законных основаниях

с вопросами, разрешение которых вменено им согласно должностным обязанностям;

- ◆ настоящий принцип дисциплинирует должностных лиц, совершенствует их отношения с гражданами и юридическими лицами;
- ◆ он способствует предупреждению нарушений прав и свобод граждан, потому что предусматривает наступление различных видов юридической ответственности как за неисполнение, так и за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

Таким образом, совершенствование механизма организации и осуществления государственного управления не только служит делу упрочения целостности России, но и постепенно создает условия для построения правового государства, в котором общественные отношения будут строиться на основе предписаний законов и подзаконных актов, приоритета прав и свобод граждан.

Тема 2

ЗАДАЧИ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Понятие административного права

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений, представляющую собой совокупность правовых норм, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании — в процессе осуществления государственной управленческой деятельности). Главная особенность состоит в том, что общественные отношения возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, то есть в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях Российской Федерации. Такого рода отношения, многообразные по своему характеру, и составляют предмет административного права.

Эти общественные отношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью, поэтому их обобщенно называют *управленческими*. Поскольку управление может осуществляться не только по государственной линии, то в данном случае речь пойдет об управленческих отношениях, в которых проявляются государственный интерес и государственная управляющая воля (публичный интерес).

Не все общественные отношения по своей природе являются управленческими и могут быть отнесены к предмету административного права. Понятие административного права со времени появления в уставах российских университетов в прошлом столетии, учебных планах и программах вплоть до наших дней применяется в процессе подготовки юристов как отрасль права (законодательства), учебный предмет и отрасль научного знания в правоведении. При этом и учебный предмет, и научные знания базируются на отрасли права, призваны исследовать ее нормы и институты и вооружить умением правильно применять административно-правовые нормы.

Приступая к изучению административного права, необходимо прежде всего определить методологические основы формирования данной отрасли правовой системы Российской Федерации. Она связана с социальным явлением, получившим обозначение управления. Тем самым термин латинского происхождения (администрация-управление) стал

универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, совокупностей действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей. В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо или кем-либо.

Нормы административного права, будучи регуляторами управленческих отношений, осуществляют следующие функции:

- ◆ определяют правовое положение граждан в сфере управления;
- ◆ регламентируют порядок образования органов исполнительной власти и государственного управления, их компетенцию и взаимоотношения с другими государственными органами, общественными объединениями и иными негосударственными формированиями или гражданами;
- ◆ регулируют порядок прохождения государственной службы в органах управления и других государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях государственными служащими, определяют их обязанности и права, а также правовое положение местных органов самоуправления, общественных объединений и их служащих в сфере государственного управления;
- ◆ устанавливают формы и методы государственного управления, процессуальный порядок его осуществления;
- ◆ определяют способы обеспечения законности в государственном управлении;
- ◆ регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и хозяйственной сферах, а также в межотраслевом управлении;
- ◆ регламентируют административно-юрисдикционную деятельность уполномоченных органов и порядок ее осуществления.

2.2. Задачи административного права

Определяя задачи административного права, обратимся к ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП): «Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных

правонарушений». В связи с переходом к рыночным отношениям и принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. появилась необходимость введения новых институтов права, изменяющих ранее принятые общественные отношения, новых задач отраслей права, в том числе и административного.

Следует отметить, что большая роль в укреплении государственности принадлежит административному праву. Среди других отраслей права оно имеет наибольший удельный вес. Сейчас происходит огромная по масштабу нормотворческая деятельность органов законодательной и исполнительной власти. Создаются новые и изменяются старые нормативные акты. В период перехода России к новой социально-экономической формации и новой политической системе появилось много новых субъектов, которые раньше не были известны административному праву. Например, следующие:

- ◆ новые общественные организации;
- ◆ коммерческие банки;
- ◆ предприниматели;
- ◆ предприятия-банкроты;
- ◆ казенные предприятия;
- ◆ различные координационные органы, в том числе в рамках СНГ и т. д.

В связи с появлением дополнительных субъектов административного права необходимо законодательно урегулировать общественные отношения в области административного права, определить меры воздействия к данным субъектам в рамках данной отрасли права и их правовой статус. Очень серьезная проблема — правильное определение места, роли и компетенции министерств в период перехода к рыночным отношениям. Например, хозяйственным министерствам предстоит освободиться в отношении рыночных структур от функций директивного управления и перейти к роли государственных регуляторов, вырабатывающих политику формирования конкурентной среды и соответствующей инфраструктуры на том рынке, который они курируют. Пока они в основном работают по-старому, используя по инерции методы и стиль административно-командной системы.

Административное право составляет на данный момент основу деятельности арбитражных судов, рассматривающих как экономические, так и управленческие способы. Растет число конфликтов в области управления предприятия, и предпринимательские структуры начинают искать защиту от произвола властей, обжалуют их действия, особенно на местах.

Незаконные акты глав администрации и других должностных лиц исполнительной власти — повсеместное явление. Наряду с предприятиями в суд обращаются и граждане-предприниматели. Поэтому требуется

расширение административного регулирования в этой сфере, более четкое разделение административных и гражданских дел в арбитражных судах.

Немало новых задач перед административным правом возникло в связи с усилением интеграционных процессов в СНГ и созданием многих координационных органов, а также органов, наделенных исполнительно-распорядительными функциями. Их деятельность нуждается в тщательном правовом регулировании, то есть данные задачи также стоят перед административным правом.

2.3. Предмет и метод административного права

Предмет административного права изучает задачи и функции государственного управления, в рамках которого субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами, осуществляя возложенные на них управленческие функции.

При определении предмета административного права необходимо учитывать:

- ◆ сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;
- ◆ наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;
- ◆ практическую реализацию ими полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности.

Это те условия, при которых управленческие отношения возникают в связи и по поводу практической реализации задач и функций исполнительной власти. Однако не всякое общественное отношение в сфере государственного включается в круг отношений, составляющих предмет административного права.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. В зависимости от особенностей их участников выделяются следующие наиболее типичные виды:

- ◆ между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);
- ◆ между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, министерства и администрации двух областей);
- ◆ между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объ-

единениями (корпорации, концерны), предприятиями и учреждениями;

- ◆ между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора);
- ◆ между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;
- ◆ между субъектами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры);
- ◆ между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
- ◆ между субъектами исполнительной власти и гражданами.

В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы с учетом государственного устройства Российской Федерации. По этому критерию можно выделить следующие основные управленческие отношения.

- ◆ Между центральными органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Федерации, то есть республик, краев, областей, автономных областей, округов, городов федерального значения. Это, например, отношения между правительством Российской Федерации и правительствами республик, администрациями краев и областей.
- ◆ Между органами исполнительной власти различных однопорядковых субъектов Федерации (например, между правительствами двух республик, администрациями двух областей).
- ◆ Между органами исполнительной власти равноуровневых субъектов федерации (например, между администрациями края и входящего в его состав автономного округа).

Управленческие отношения можно классифицировать в зависимости от конкретных целей их возникновения и административно-правового регулирования. По этому критерию выделяются две группы таких отношений.

1. **Внутренние, или внутриорганизационные, внутрисистемные.** Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица.
2. **Внешние — отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти** (например, на граждан, общественные объединения и коммерческие структуры).

Изложенные позиции, относящиеся к общей характеристике управленческих отношений, составляющих предмет административного права, нуждаются в некоторых дополнениях.

Во-первых, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации или подзаконными административно-правовыми нормами в управленческих отношениях субъект исполнительной власти может отсутствовать. В подобной ситуации он обязательно заменяется равнозначной по юридическому смыслу стороной, которая наделена необходимым объемом полномочий, имеющих юридически властный характер. Эта сторона получает тем самым возможность выступать от имени государства. Процесс передачи внешневластных функций общественным формированиям фактически прекратился, но отдельные случаи такой передачи имеют место и в настоящее время.

Во-вторых, особо следует выделить управленческие отношения, которые возможны между различными звеньями системы исполнительной власти с одной стороны, и исполнительными органами (администрацией) системы местного самоуправления — с другой. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Несмотря на спорность такой позиции, следует признать, что эти органы не могут быть исключены из числа возможных участников управленческих отношений, регулируемых административным правом.

В-третьих, управленческая деятельность имеет место не только в сфере государственного управления и внутренней жизни негосударственных формирований.

Предмет отрасли административного права включает изучение:

- ◆ сущности исполнительной власти;
- ◆ взаимосвязей и развития, видов административно-правовых норм;
- ◆ источников и системы этой отрасли права;
- ◆ правового статуса субъектов и объектов государственного управления;
- ◆ правовых норм и методов управления;
- ◆ административной ответственности и способов обеспечения законности в сфере исполнительной власти;
- ◆ проблем отраслевого и межотраслевого управления.

Метод административного права — это приемы и способы достижения определенных результатов в практической деятельности органов государственного управления.

Предписания — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия органами государственного управления в условиях, предусмотренных административно-правовой нормой.

Запреты — возложение юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Дозволения — юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Сущность методов административно-правового регулирования можно определить следующим образом.

- ◆ Установление определенного порядка действий — предписание (КоАП устанавливает, что взыскания могут быть наложены не позднее двух месяцев со дня совершения проступка). Превышение этого срока не позволяет применять меры административной ответственности.
- ◆ Запрещение определенных действий — например, запрещено направлять жалобы на рассмотрение должностным лицом, чьи действия являются предметом жалобы.
- ◆ Предоставление возможности выбора — варианта дозволения, дающего возможность проявления самостоятельности при решении.
- ◆ Предоставление права действовать по своему усмотрению — совершать или не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных условиях.

Далее рассмотрим признаки метода правового регулирования.

Метод административно-правового регулирования отражает и выражает, в какого рода волевых связях, предусмотренных законодательством, могут и должны состоять субъекты административного права, каким образом в волевом аспекте один участник реальных или потенциальных отношений воздействует на другого. Это могут быть отношения подчинения, равенства и т. д. Для административно-правового регулирования характерна множественность методов регулирования отношений, что обусловлено многогранностью предмета регулирования и сложной структурой отношений, которые и определяют методы регулирования.

Основным из них является метод власти — подчинения в его собственном значении (или метод прямого распорядительства), при котором отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому, например в применении мер административной и дисциплинарной ответственности, во многих управленческо-хозяйственных отношениях.

К административно-правовым методам регулирования относится метод рекомендаций, при котором рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления. В условиях перехода к многообразию форм собственности

и расширения прав предприятий и учреждений сфера применения рекомендаций значительно расширяется.

Следующий — метод согласования. Им обычно регулируются отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении, например областной администрацией и органом местного самоуправления по вопросам работы предприятий и учреждений связи, транспорта и др.

Одним из видов метода согласования является метод равенства, когда субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия, например, в форме административного договора.

Наибольшей качественной определенностью обладают два различных метода регулирования: административно-правовой и гражданско-правовой.

Административно-правовой закрепляет юридическое неравенство субъектов управленческих отношений. Это связано с подчинением одной стороны другой, в данном случае процесс может быть:

- ◆ линейным (связь: начальник — подчиненный);
- ◆ функциональным (инспектор — гражданин).

Юридическое неравенство сторон обусловлено разными ролями и задачами субъектов. Даже у органов и должностных лиц одного уровня управления неодинаковые права и обязанности.

Гражданское право, закрепляя имущественные и товарные отношения, устанавливает юридическое равенство сторон (покупателя — продавца). Именно поэтому юридическим фактом, порождающим, прекращающим и изменяющим гражданские правоотношения, является договор, отражающий волю обеих сторон.

Административно-правовые отношения возникают в связи с событиями, односторонними волеизъявлениями (приказ субъекта административной власти, постановление о наложении штрафа).

Субъекты гражданского права сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения. Административно-правовое регулирование четко определяет, когда и между какими субъектами должны возникать правоотношения и какими будут права сторон. (Например, получение паспорта, призыв на службу, получение права управления автотранспортом возникают при заранее определенных обстоятельствах.)

При споре между участниками гражданско-правовых отношений обращаются к третьей, незаинтересованной, стороне — суду. При этом санкции являются правосстановительными (взыскание убытков) и в интересах пострадавшего. В исключительных случаях прибегают к суду и в административно-правовых отношениях. Однако в основном

споры между ними решаются вышестоящим субъектом управления в административном порядке.

Административное право закрепляет юридическое неравенство субъектов, право носителей административной власти во внесудебном порядке воздействовать на граждан и организации.

В управленческих отношениях есть субъект и объект воздействия. Их правовое положение превращает обе стороны в субъекты правоотношений, носителей определенных прав и обязанностей. Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, как было сказано выше, может быть сведена к следующему.

- ◆ Установление определенного порядка действий — это предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридические последствия. Так, КоАП установлено, что административные взыскания могут быть наложены не позднее двух месяцев со дня совершения проступков. Превышение этого срока не позволяет применять к виновным меры административной ответственности (ст. 45 КоАП).
- ◆ Запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия. Например, запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность.
- ◆ Предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностного лица, причем последнее не вправе уклоняться от такого выбора. Это жесткий вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного воздействия либо освобождения его от ответственности.
- ◆ Предоставление возможности действовать (не действовать) по своему усмотрению, то есть совершать (не совершать) предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он

оценивает как противоправные. Это мягкий вариант дозволения. Необходимо подчеркнуть, что фактически дозволительные варианты управляющего воздействия обладают всеми чертами официального разрешения на совершение определенных действий. Разрешительный метод является наиболее перспективным.

Таковы отличительные особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, нередко характеризующиеся в качестве властеотношений. За подобным их обозначением скрыто то, что во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно, независимо от конкретной формы выражения властности (предписания, запрета, дозволения или разрешения). Однако властеотношения в таком понимании вовсе не являются прерогативой административно-правовой реальности. Элементы властеотношений нетрудно обнаружить в механизме правового регулирования, используемом и иными отраслями российского права (финансового, земельного, уголовного и т. п.), что служит еще одним свидетельством реальности подхода к проблеме методов правового регулирования как единичной юридической категории.

Тема 3

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

3.1. Основные этапы развития административного права в России и за рубежом

Общеизвестно, что ни одно государство не может успешно функционировать без специальной системы управления социальными делами. Это требует организации и регулирования поведения людей, деятельности государственных и социальных институтов, поддержания общественного порядка.

Управление в государстве всегда было актуальной задачей. В прошлом управление государством и административные преобразования нередко связывались с обликом великой личности. Верховный правитель единолично принимал решения по наиболее важным вопросам административного управления. На долю исполнительно-бюрократического аппарата приходилось лишь беспрекословное выполнение его велений, хотя, как правило, реально управляли государственными делами те, которые находились на вершине исполнительной власти.

Становление административного права как науки и области практической деятельности имело свою специфику в каждой стране при наличии некоторых общих черт. Более раннее развитие идей правовой науки имело место в странах Западной Европы.

Заметным этапом в познании природы государства и государственного управления были труды Ш. Монтескье, который в своем труде «О духе законов» обосновал новую идею государственного устройства, которая два с половиной столетия признается наиболее удачной для устройства и функционирования государственной власти. Исполнительная власть рассматривается как ветвь общего дерева, и эта своего рода структурно-функциональная характеристика становится преобладающей и наиболее устойчивой.

Существенной характеристикой исполнительной власти является оценка ее отношений с гражданским обществом, то есть того, что сегодня называется степенью демократичности государственного управления и органов, должностных лиц, которые его исполняют.

Проводя исторический анализ, можно отметить, что полицейское право было предтечей административного права. Основателем этой

теории считается французский административист времен Людовика XIV Н. Деламора, чья книга «Мысли о полиции» содержит обширный материал о деятельности полиции по охране населения, собственности, дорог, торговли, финансов и обеспечению безопасности.

Особый этап в развитии основ правовой науки составили труды Г. Гегеля. Он углубил философское понимание государства в своей книге «Философия права».

Одним из наиболее крупных специалистов в области административного права был немецкий ученый Л. Штейн, труды которого увидели свет в середине XIX в. Особое внимание он уделял вопросам полиции и полицейского права, постепенно расширяя сферу своих исследований. Наиболее известна книга «Учение об управлении», в которой рассматриваются вопросы теории государства и его соотношения с обществом, сочетания трех элементов общественной жизни — личного, духовного и хозяйственного.

В 1874 г. в Санкт-Петербурге вышел в свет перевод книги Л. Штейна «Учение об управлении, или Право управления». В этом труде указывается, что право регулирует основные стороны управления и деятельности исполнительной власти. Право также регламентирует функционирование таких основных институтов, как правительство, полиция, армия, местное самоуправление, определяет ответственность органов управления, различия между законами и распоряжениями.

Таким образом, в период с середины XIX до начала XX в. были сформированы основы административного права, хотя официально оно продолжало оставаться структурным элементом других отраслей права и рассматривалось с позиций государственного, конституционного права и общей теории права.

Теперь обратимся к российской истории и рассмотрим коротко основные этапы становления административного права как самостоятельной отрасли правовой науки. Эволюция шла постепенно, и трудно однозначно определить какой-либо конкретный момент возникновения административного права. Можно отметить эпоху Петра I, которая ознаменовалась ярко выраженным обращением к проблемам административного управления. В допетровские времена, в XV–XVI вв., управление в России строилось по иным образцам. Приказы были медлительны в своих действиях. Масштабная преобразовательная деятельность Петра I во многих сферах государственной, хозяйственной, военной и культурной жизни ярко проявилась и в сфере административного управления. Отсутствие парламента давало царю неограниченные права по управлению государством. Воспользовавшись этим, Петр I провел ряд крупных реформ.

Реформаторский курс Петра I был продолжен императрицей Екатериной II, которая искусно прикрывала жесткость правления идеями просвещения и справедливости. Ей, в частности, принадлежат Правила управления, в которых отмечалась пагубность ошибок государственных людей для народа. Отсюда правило первое — просвещать нацию, которой должно управлять. Правило второе — ввести добрый порядок в государстве, поддерживать общество и заставить его соблюдать законы. Правило третье — учредить в государстве хорошую полицию. Правило четвертое — способствовать расцвету государства. Правило пятое — сделать государство грозным для народа и внушающим уважение соседям.

В первой половине XIX в. на фоне казенно-бюрократической системы резко выделялся крупный теоретик и практик государственного управления, государственного устройства и законодательной деятельности — М. М. Сперанский. В течение 1802–1804 гг. он подготовил серию политических записок реформаторского характера, среди них «Записку об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» и «О коренных законах государства». Главной была идея создания в стране конституционной монархии и правления по закону, а также формирования для слоя просвещенных людей, который стал бы между престолом и народом. Копируя английские порядки, М. М. Сперанский стремился учитывать российскую специфику.

В течение XIX в. шло развитие правовой науки, в рамках которой административное право еще не было вычленено. Это объяснялось сохранявшимся делением права только на две отрасли: публичную и частную. Из этой целостной трактовки правовой науки вытекала и соответствующая интерпретация понятия государства и государственного управления. Однако ряд подходов, специфичных именно для административного права, становился все более четко выраженным. В период с XIX по начало XX в. в России большой вклад в становление теоретической базы правовой науки внесли такие ученые, как Н. М. Коркунов, Г. Ф. Шершеневич, Л. В. Тихомиров, А. И. Елистратов и др. Наиболее известным трудом Н. М. Коркунова является двухтомник «Русское государственное право», изданный в Санкт-Петербурге в 1908–1909 гг. Рассматривая вопрос о формах властвования, Н. М. Коркунов различает четыре формы: верховное управление, подчиненное управление, самоуправление и обеспечение законности управления. Вопросы административного права в данном труде не обособлены, а растворены в общей теории права.

Своеобразен подход к исследованию вопросов государственного управления у Л. В. Тихомирова, который издал в 1905 г. свой наиболее

известный труд «Монархическая государственность». Он, как и Н. М. Коркунов, различает власть верховную, управительную (правительственную) и самоуправление. Особенность взглядов Л. В. Тихомирова состоит в его трактовке монархизма как социально-психологического явления. Психологизм его интерпретации заключается в том, что верховный правитель — царь является представителем Бога, из этого вытекает нравственная обязанность других уровней власти и народа повиноваться государю. Таким образом, система права имеет структуру, вытекающую не из его отраслевого деления, а из нравственно-психологической доминанты.

В начале XIX в. административное право постепенно становится самостоятельной, официально признанной отраслью правовой науки. Так, крупнейший российский административист А. И. Елистратов в 1911 г. издал курс лекций по административному праву. В нем отмечено, что административное право имеет своей целью упорядочить отношения между правящей властью и обывателями в делах государственного управления. Такому упорядочению служат общие юридические нормы, административные акты и др. В начале XX в. на политической арене России явно выделялись два течения: монархизм и либеральное направление. Эти два направления обнаруживали себя во всех сферах жизни, в частности в области правовых идей. Наиболее яркой ареной столкновения этих двух течений была такая область отношений, как взаимоотношения Государственной думы с царскими властями.

Развитию правовых идей в России на каждом этапе вполне соответствовали существующие административные структуры и правовые отношения. В целом развитие административных структур в России протекало очень медленно. В начале XVII в. центральное управление подвергалось реорганизации в основном по западным образцам. При этом местная власть почти не менялась десятилетиями. От приказов времен Ивана Грозного постепенно совершался переход к коллегиям и иным центральным учреждениям. В 1720 г. для этих органов власти был утвержден генеральный регламент. Лишь в январе 1864 г. появился первый законодательный акт, регламентирующий административную деятельность на местах. Этим документом было Положение о губернских и уездных земских учреждениях. В 1890 г. было подписано новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях.

Следует отметить, что во второй половине XIX и особенно в начале XX в. в России шел процесс постепенного усиления регламентации разных сторон административной деятельности. Одним из завершающих и наиболее значимых среди правовых актов об административной деятельности был изданный в 1905–1906 гг. Манифест об усовершенствовании государственного порядка. В этот же период были

приняты именные Высочайшие указы Правительствующему сенату о временных правилах, об обществах и союзах, об изданиях, о собраниях. В апреле 1906 г. были приняты Высочайше утвержденные основные государственные законы. В последнем документе содержались главы о верховной самодержавной власти, о правах и обязанностях российских подданных, о законах, о Государственном совете и Государственной думе.

Совершенно новый период в развитии правовой науки в России ознаменовался свержением прежнего государственного строя и установлением советской власти. Для понимания этого периода необходимо кратко напомнить трактовку вопросов управления в марксистско-ленинской теории. Роль государственного управления в социалистическом и коммунистическом обществе оценивалась высоко. Ленин исходил из признания задачи управления государством как важнейшей для советской власти. Был создан новый госаппарат, организовано управление различными отраслями производства, центральная роль отводилась планоначальному началу в управлении и строгому всеобщему учету и контролю.

В советский период административное право как отрасль правовой науки продолжало развиваться, но при этом возникла своеобразная тенденция. На фоне расширения задач государственного управления шел процесс дифференциации наук, изучающих управление. При этом понятие административного права было сужено до административного управления как совокупности мероприятий по охране революционного порядка и безопасности. Таким образом, административное право превращалось в милицейское право. В 20–30 гг. в нашей стране право трактовалось лишь как система правил поведения, установленных государством. В предвоенные годы развитие отечественной науки административного права характеризуется более строгим вычленением ее предмета и составных правовых институтов. Во многом такой подход объяснялся новой системой и классификацией государственных органов в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и конституциями союзных и автономных республик.

В период Великой Отечественной войны жесткая централизация управления позволила быстро и маневренно перестроить экономику с учетом военных условий. Послевоенные годы потребовали перестройки и стабилизации государственных органов. Научные работы того времени, к сожалению, страдали недостатком объективного и критического анализа реальной практики управления, что объяснимо условиями партийно-бюрократического стиля руководства в стране.

В рамках развития правовой науки постепенно формировалось общепризнанное представление об общей части административного права. В 70–80 гг. вышла в свет серия книг по административному праву.

Подводя общий итог характеристики процесса становления административного права в России, можно выделить следующие основные этапы:

- ◆ продолжительный период, в течение которого вопросы административного права являлись составной частью полицейского права;
- ◆ период, в который вопросы административного права являлись составной частью теории права и государственного права;
- ◆ период выделения административного права как самостоятельной отрасли правовой науки с общей и особенной частями;
- ◆ развитие административного права в советский период;
- ◆ последнее десятилетие XX в. — усиление функционально-регулирующей роли административного права (эта тенденция продолжается и в начале XXI в.).

3.2. Соотношение административного права с другими отраслями права

Правовая наука как целостная система характеризуется единством целей, принципов и механизмов правоприменения в каждой конкретной отрасли права. Такое теоретико-методологическое единство обеспечивает устойчивую нормативную ориентацию в государстве, общесистемные характеристики законодательства, единство основных понятий и терминов. Эта концепция единства подразумевает специализацию и дифференциацию перечисленных теоретико-методологических аспектов применительно к конкретным отраслям права.

Одним из проявлений указанных выше особенностей правовой науки являются закономерные связи и взаимодействия административного права с другими отраслями права. Можно выделить шесть основных линий таких связей.

1. Согласованное применение норм административного права и норм других отраслей права.
2. Обеспечение комплексного действия административно-правовых и иных норм.
3. Заимствование методов регулирования других отраслей права там, где они могут дать больший эффект, чем императивные методы.
4. Включение административно-правовых норм в состав других отраслей и, напротив, включение последних в ткань административно-правового регулирования.

5. Корректность взаимных отсылок как способ юридико-функциональных связей норм разных правовых актов.
6. Коллизионное право как механизм устранения юридических коллизий.

Перечисленные пункты являются определяющими во взаимоотношениях в семействе правовых наук. Вместе с тем модель взаимосвязей административного права с каждой другой правовой наукой имеет и свою специфику. Рассмотрим наиболее характерные модели и обратимся к вопросу о связи административного права с наиболее близким ему конституционным правом.

В этих двух отраслях права особенно полно проявлены природа, институты и нормы публичного права. Конституционное право как ведущая отрасль регулирует основные стороны жизни гражданина, государства и общества, регламентирует наиболее важные общественные отношения. Нормы конституционного права обладают высшей юридической силой и являются правоисточником других отраслей. Система конституционного права и объекты его правового регулирования весьма близки к системе административного права. Существует значительное сходство подотраслей, институтов и норм конституционного и административного права.

Административное право тесно связано с гражданским правом. Поскольку нормы одной отрасли защищаются нормами другой, административное право следует рассматривать как одну из гарантий реализации гражданско-правовых норм. Выделение либо параллельность административно-правовых отношений в круге комплексных отношений служит водоразделом между гражданским и административным правом. Взаимопроникновение и переплетение норм этих отраслей права становится более глубоким и масштабным. При этом достигается сближение и согласование, комплексное и более эффективное воздействие на общественные отношения.

Связь административного и финансового права обусловлена общностью регулируемых отношений. Как известно, финансовое право регулирует процесс сбора, аккумуляции и расходования денежных средств. Исторически оно развивалось то вместе, то в качестве ответвления административного права. В настоящее время рамки самостоятельности финансового права расширились, но остается неизменной некоторая общность предметов регулирования. Бюджетное право вплотную примыкает к административному прежде всего компетенционными нормами, нормами о статусе соответствующих исполнительных органов и порядком их бюджетных взаимоотношений. Банковское право близко соприкасается с административным правом. Если раньше оно рассматривалось как подотрасль финансового права ввиду жесткой централизованной

системы правового регулирования, то теперь специалисты считают банковское право комплексной отраслью.

На современном этапе интенсивно развивается таможенное право. Появился Таможенный кодекс — детище административного права. Признание таможенного права в качестве самостоятельной отрасли еще не стало общепризнанным. Одни считают его институтом административного права, другие — самостоятельной отраслью законодательства комплексного характера.

Административное право взаимодействует с уголовным и уголовно-исполнительным правом. Основная линия их взаимосвязи определяется тем, что организация управления в системе исправительно-трудовых учреждений и регуляция вопросов государственной службы в органах дознания и следствия, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД) носят административно-правовой характер.

Уголовное право карает за преступления, совершенные в сфере действия административных норм. Это касается преступлений против собственности, части преступлений в сфере экономической деятельности (например, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, регистрация незаконных сделок с землей и др.), преступлений против общественной безопасности и общественного порядка.

Своеобразные отношения складываются у административного права с семейным правом. Здесь административно-правовые нормы служат гарантией реализации и охраны норм семейного права. Существуют также определенные взаимосвязи административного права с рядом других отраслей права — социальным правом, экологическим, хозяйственным, земельным и т. д. Эти взаимосвязи, с одной стороны, имеют единые исходные посылки, а с другой — специфичны в каждом конкретном случае.

Тема 4

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

4.1. Понятие и структура административно-правовых норм

Административное право Российской Федерации — это система юридических норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления. Административно-правовые нормы устанавливаются государством (органами государственной власти) и имеют обязательную силу на всей территории Российской Федерации. Их реализация обеспечивается экономической, организационной, социально-культурной деятельностью и гарантируется принудительной силой государства.

Нормы административного права представляют собой правила общего характера, определенную меру (масштаб) должного или возможного поведения, содержат в себе юридически обязательные правила поведения, прежде всего адресованные субъектам исполнительной власти. Нормы административного права призваны регулировать общественные отношения, складывающиеся в управленческой и исполнительной деятельности государства. Кроме того, нормы административного права регулируют отношения, связанные с государственной и муниципальной службой в органах представительной власти, суда, прокуратуры, и вопросы внутриорганизационного управленческого характера.

Административно-правовые нормы регулируют общественные отношения, связанные с осуществлением общественными и иными негосударственными объединениями переданных в их ведение функций органов государственного управления. Например, участие представителей общественности в охране общественного порядка или передача дел об административных правонарушениях на рассмотрение товарищескому суду, трудовому коллективу. Нормы административного права также регулируют взаимоотношения государства и граждан (иностранцев, граждан и лиц без гражданства). Административно-правовые нормы, в отличие от норм других отраслей права, имеют свои особенности, которые заключаются в следующем:

- ◆ административно-правовые нормы призваны обеспечивать организацию и функционирование как всей системы органов исполнительной власти, так и отдельных ее звеньев, а также внутриорганизационные

вопросы других государственных органов (суда, прокуратуры и аппарата представительных органов);

- ◆ административно-правовые нормы содержат тот или иной вариант должного поведения (запреты, предписания и дозволения);
- ◆ административно-правовые нормы имеют подзаконный характер, то есть призваны проводить в жизнь требования законов, которые имеют высшую юридическую силу по сравнению с нормативными актами органов исполнительной власти;
- ◆ нормы административного права могут устанавливаться как законами, так и подзаконными актами (постановлениями Правительства Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, приказами отраслевых и межотраслевых министерств и ведомств);
- ◆ в правоприменительной практике нормы административного права могут применяться широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц в отличие, например, от норм уголовного и гражданского законодательства, которые применяются только судом.

Характер норм административного права по способу их воздействия на участников отношений выражает сущность административно-правового регулирования (обязывание, запрещение, дозволение, а в ряде случаев — применение определенных правил, содержащихся в нормах). Перед нормами административного права стоят следующие задачи:

- ◆ упорядочение и закрепление наиболее целесообразных общественных отношений в сфере государственного управления;
- ◆ охрана урегулированных правом управленческих отношений;
- ◆ порождение и развитие новых общественных отношений, адекватных требованиям экономического развития общества;
- ◆ вытеснение из сферы управления общественных отношений, не отвечающих современным условиям.

Способы воздействия административно-правовых норм на общественные отношения зависят от задач административно-правового регулирования. Для административно-правового регулирования прежде всего характерны предписывающие нормы. Управление немисливо без властного установления должного поведения, предписания к действию, исходящего от субъекта управления к объекту и от начальника к подчиненному. Однако наряду с предписанием (обязыванием) в управленческой деятельности используются запрет, дозволение и поощрение.

Административно-правовая норма имеет свою структуру, которая включает гипотезу, диспозицию и санкцию. Гипотеза как часть административно-правовой нормы содержит указание на фактические условия реализации нормы в виде юридических фактов (достижение определенного возраста, совершение административного правонарушения и т. п.).

Гипотеза устанавливает область действия диспозиции во времени, в пространстве и по кругу лиц. Диспозиция нормы — это предписания, запреты и дозволения. Диспозиция указывает на возможное и должное поведение субъектов, их права и обязанности. Санкция как элемент административно-правовой нормы содержит указание по мерам административного или дисциплинарного принуждения. Однако не все нормы имеют такие санкции. Нормы, регулирующие управленческую деятельность, взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими государственными служащими, определяют лишь содержание дисциплинарной власти.

Поощрение — элемент правовой нормы, предполагающий публичное признание заслуг физического или юридического лица в выполнении правовых обязанностей или общественного долга, определяемой диспозицией нормы. Основанием для поощрения согласно диспозиции может служить образцовое выполнение служебных обязанностей.

4.2. Виды административно-правовых норм

Административно-правовые нормы классифицируются на виды по следующим основаниям: по предмету регулирования, способу воздействия на поведение субъектов, форме предписания и пределу действия (во времени, в пространстве и по кругу лиц). По предмету регулирования административно-правовые нормы делятся на материальные и процессуальные.

Материальная норма права содержит правило поведения, формулирующее права и обязанности субъектов, их правовое положение, а также ответственность. Например, нормы, определяющие компетенцию субъектов административного права (право гражданина подать жалобу и обязанность должностного лица рассмотреть ее в установленный срок и дать мотивированный ответ). Таким образом, материальные административно-правовые нормы определяют основы взаимодействия субъектов административного права.

Процессуальная административно-правовая норма — установленное или санкционированное государственной властью обязательное правило поведения процедурного характера, регулирующее отношения в правотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных государственных органов, должностных лиц и общественных организаций. Процессуальные формы регулируют порядок, формы и методы реализации норм материального права. Процессуальные нормы производны от материальных норм. Примером могут служить нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб граждан, порядок производства по делам об административных правонарушениях, исполнительное производство и т. п.

Наряду с административно-процессуальными (юрисдикционными) нормами, регулирующими, например, порядок привлечения к административной ответственности, рассмотрения и разрешения административно-правовых споров, ряд авторов выделяют еще и административно-процедурные нормы. Такое выделение аргументируется тем, что управленческая деятельность не сводится лишь к юрисдикционной. Существенна значимость, например, правотворческой деятельности, регистрационных, разрешительных и иных функций в управленческой сфере, а также в практической работе аппарата управления.

Что касается способа воздействия, то административно-правовые нормы по-разному влияют на поведение субъектов. Нормы либо обязывают к действиям, либо запрещают их совершать, либо уполномочивают совершать те или иные действия, либо поощряют к действию. В соответствии с характером сформулированного в нормах правила нормы делятся на обязывающие, запрещающие, уполномочивающие и поощрительные.

Характер управленческих отношений определяет и соответствующее правовое регулирование, которое в большей степени сводится к правовым предписаниям. Например, по ряду административных правонарушений обязательно составление протокола об административном правонарушении и вынесение соответствующего постановления, обязанность должностного лица принять к рассмотрению жалобу и разрешить ее в установленный срок, обязанность администрации издать приказ при приеме на работу либо увольнении и т. п. Запрещающие нормы содержат запрет на совершение определенных действий. Так, большинство норм Особенной части КоАП, содержащих признаки правонарушений, являются запрещающими, то есть требующими воздержаться от совершения противоправных действий.

Уполномочивающие административно-правовые нормы выражают возможность субъекта действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению. Субъект самостоятельно выбирает определенный вариант поведения из числа предлагаемых правовой нормой. Например, гражданину предоставляется возможность самостоятельно воспользоваться правом обжалования неправомερных действий должностных лиц в административном либо судебном порядке. По сравнению со свободой усмотрения использования своего права гражданами, исполнительный орган (должностное лицо) поставлен в более жесткие правовые рамки. Использование полномочий, определяемых уполномочивающей нормой, одновременно является и юридической обязанностью, уклоняться от выполнения которой орган исполнительной власти (должностное лицо) не вправе. Например, орган, вынесший постановление о наложении административного взыскания, вправе решить вопрос и о возмещении материального ущерба в рамках, определяемых ст. 4.7 КоАП.

Поощрительные (стимулирующие) административно-правовые нормы обеспечивают с помощью средств материального и морального воздействия наиболее образцовое выполнение своих полномочий участниками управленческих отношений.

Рекомендательные нормы отличаются тем, что не имеют юридически обязательного характера и чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований. Однако рекомендации могут встречаться во взаимоотношениях между органами исполнительной власти различного уровня. В отдельных случаях рекомендательные нормы могут приобретать и юридически обязательную силу.

По форме предписания административно-правовые нормы подразделяются на категорические (императивные), рекомендательные и диспозитивные. Императивная норма предписывает выполнение строго определенных действий и не допускает никаких отклонений от требований, содержащихся в ней. Так, ст. 31.2 КоАП гласит: «Постановление о наложении административного взыскания обязательно для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами».

Рекомендательные нормы содержат определенные рекомендации, советы о целесообразности совершения определенных действий, предоставляя субъектам административного права возможность самостоятельно определять пути и способы выполнения предусмотренных нормой полномочий. Рекомендательные нормы допускают возможность конкретизации общих полномочий, содержащихся в них, в зависимости от фактической ситуации.

Диспозитивные нормы уполномочивают стороны регулировать свои права и обязанности либо содержат предписания категорического или управомочивающего характера в случаях отсутствия взаимного согласия. Эти нормы в административном законодательстве встречаются относительно редко, так как характер управленческих отношений, как правило, исключает возможность согласования прав и обязанностей сторон.

Административно-правовые нормы различаются по пределу действия: в пространстве, во времени и по субъектам. Действие административно-правовых норм в пространстве означает установление их территориального ограничения, пределов реализации. Административно-правовая норма действует на той территории, на которую распространяется суверенитет государства.

К территории государства относятся: суша в рамках границ, недра; континентальный шельф; территориальные воды (12 морских миль); воздушное пространство. К государственной территории приравниваются морские, речные и воздушные суда, находящиеся под флагом государства, территории посольств и консульств за границей.

По территориальным масштабам действия в пределах государства административно-правовые нормы подразделяются на следующие виды:

- ◆ общероссийские;
- ◆ действующие в пределах территорий субъектов;
- ◆ межтерриториальные;
- ◆ местные;
- ◆ действующие на определенной части территориальной единицы.

Действие административно-правовой нормы во времени включает:

- ◆ момент вступления ее в законную силу;
- ◆ момент прекращения ее действия;
- ◆ условия применения нормы.

Административно-правовые нормы вступают в силу следующими способами:

- ◆ в результате указания в тексте нормативно-правового акта даты, с которой он вступает в силу;
- ◆ в результате указания на иные обстоятельства, с которыми связывается вступление в законную силу нормативно-правового акта (с момента подписания или с момента опубликования);
- ◆ на основе общих установленных государством правил и сроков, по которым законы Российской Федерации, другие нормативно-правовые акты высших представительных органов власти вступают в силу на всей территории Российской Федерации одновременно по истечении 10 дней со дня их официального опубликования, если в тексте акта не указано иное.

Нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации вступают в силу на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней со дня их официального опубликования. Ведомственные нормативно-правовые акты вступают в силу по истечении 10 дней со дня их официального опубликования. Время вступления в силу нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов определяется ими самостоятельно. Прекращение действия административно-правовой нормы осуществляется при следующих условиях:

- ◆ истек срок, на который был принят нормативно-правовой акт;
- ◆ нормативно-правовой акт утратил юридическую силу;
- ◆ уполномоченный орган принял новый нормативно-правовой акт, регулирующий тот же круг общественных отношений, равной или большей юридической силы;
- ◆ нормативно-правовой акт устранен в связи с исчезновением обстоятельств (отношений), на регулирование которых он был направлен.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Ответственность лица будет определяться по нормативно-правовому акту, действовавшему в момент совершения правонарушения. Закон, отменяющий или смягчающий юридическую ответственность, всегда имеет обратную силу (ст. 54 ч. 2 Конституции Российской Федерации). Действие административно-правовых норм по субъектам означает регулирование поведения граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также деятельности государственных органов, предприятий учреждений и организаций (юридических лиц), общественных негосударственных объединений, государственных служащих и служащих общественных объединений в сфере государственного управления.

4.3. Реализация административно-правовых норм

Реализация норм административного права означает практическое осуществление содержащихся в них правил поведения в целях регулирования управленческих отношений. Претворение правил норм административного права в правомерное поведение субъектов выражается в формах (способах) исполнения обязанностей, соблюдения запретов, использования прав и применения правовых норм.

Реализация административно-правовых норм в форме исполнения заключается в активных правомерных действиях субъектов права по выполнению предписаний, содержащихся в нормах. Пассивное поведение, невыполнение предписаний, обязанностей может рассматриваться как халатность, неправомерное поведение. Так, согласно Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. от 14 декабря 1995 г.) орган (должностное лицо) обязан рассмотреть жалобу в месячный срок.

Статья 32.2 КоАП обязывает правонарушителя уплатить штраф не позднее 30 дней со дня вручения ему постановления о наложении штрафа. Реализация административно-правовых норм в форме соблюдения заключается в воздержании субъектами административного права от совершения запрещенных нормой действий. Соблюдение может осуществляться без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения. По существу, большинство норм Особенной части КоАП, классифицирующих административные правонарушения с указанием конкретных видов административных взысканий, являются запрещающими и реализуются по средствам их соблюдения, то есть воздержания от совершения противоправных действий, указанных в нормах.

Реализация административно-правовых норм в форме использования заключается в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, связанных с осуществлением субъективных прав в сфере

управления. В отличие от исполнения и соблюдения, при использовании субъект сам решает, воспользоваться или воздержаться от использования субъективного права, предоставленного административно-правовой нормой. Использование субъективного права всегда осуществляется по средствам управомочивающих норм. Именно управомочивающие, а не обязывающие и запрещающие нормы предоставляют обладателю прав возможность свободного выбора варианта, порядка их использования. Например, гражданин, осуществляя свое конституционное право на образование (ст. 43 КоАП), может выбрать обучение в вузе, техникуме или ином учебном заведении, очную или заочную форму обучения, определенную специальность.

Применение как форма реализации права всегда носит активный, творческий, государственно-властный, организующий характер и осуществляется компетентными государственными органами, должностными лицами, общественными объединениями в установленном законодательством процессуальном порядке. Применение административно-правовых норм заключается в действиях соответствующих государственных органов, общественных организаций, должностных лиц по соотносению конкретного юридического факта с административно-правовой нормой и принятием должного государственно-властного решения. Практически применение выражается в издании полномочным органом (должностным лицом) индивидуальных юридических актов применительно к конкретным административным делам (приказ о назначении на должность, об увольнении, решение по жалобе гражданина, постановление о наложении административного взыскания). Правоприменение является прерогативой субъектов исполнительной власти и судов, неотъемлемой частью всей управленческой деятельности и правосудия. Именно поэтому граждане не имеют полномочий по применению административно-правовых норм.

Все правоприменительные действия можно условно подразделить на четыре стадии.

1. Установление фактических обстоятельств.
2. Выбор и анализ норм права (установление юридической основы дела, то есть юридическая квалификация).
3. Решение дела, выраженное в акте применения права.
4. Исполнение принятого решения.

Основными требованиями правильного применения норм административного права являются законность, целесообразность, обоснованность и научная организация правоприменительной деятельности. Принципиальное значение для реализации административно-правовых норм имеет положение ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которому любые нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Тема 5

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

5.1. Понятие административно-правовых отношений и их основные черты

Административно-правовые отношения являются разновидностью правовых общественных отношений. Именно поэтому они обладают всеми общими признаками, свойственными любым правовым отношениям (первичность правовых норм к общественным отношениям, которые затем приобретают характер правоотношения; регулирование правовой нормой поведения сторон правоотношения; регламентация взаимных прав и обязанностей сторон правоотношения правовой нормой; наличие мер государственного принуждения, предусмотренных правовой нормой, и т. п.). Вместе с тем административные правоотношения обладают признаками, свойственными только им. Особенность административных правоотношений состоит в том, что они складываются в сфере управления, организации и деятельности исполнительной власти. Сфера регулирования административного права включает широкий круг общественных отношений, складывающийся в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной жизни, а также в межотраслевом управлении.

Основные признаки административно-правовых отношений следующие.

- ◆ Характерная особенность административно-правовых отношений состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, то есть в связи с организацией и функционированием органов исполнительной власти. Основным направлением функционирования этих органов является исполнительно-распорядительная деятельность, то есть проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Такая деятельность сопровождается использованием необходимых юридически властных полномочий, права по принятию односторонних властных актов, которые обязательны к исполнению и охраняются мерами государственного принуждения. Именно поэтому административно-правовые отношения, возникающие в процессе управления, носят государственно-властный характер.

- ◆ Характерным элементом административно-правовых отношений является наличие специальных субъектов — органов исполнительной власти. Важным здесь является осуществление возложенных именно на них управленческих функций, юридически властных полномочий. Без такой особенности орган исполнительной власти не может быть субъектом управленческого отношения и определять поведение объекта управления. Практическим выражением административно-правовых отношений является формула «Власть — это подчинение». Управление всегда предполагает подчинение воли участников административно-правовых отношений господствующей воле (власти) субъекта управления. Именно поэтому для административно-правовых отношений характерно неравенство сторон. Такое различное положение сторон в управленческих правоотношениях не следует отождествлять с неравенством перед законом, а тем более сводить к нему.
- ◆ Административно-правовые отношения всегда выражают государственный интерес. Они прямо связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий органов исполнительной власти. Следовательно, особенность административно-правовых отношений состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются именно в сфере государственного управления.
- ◆ Административно-правовые отношения по своей направленности являются организационными. Исполнительная деятельность возможна по средствам формирования системы управления, подбору и расстановке кадров, определению прав и обязанностей, структуры органов, координации, контроля, учета, делопроизводства и др. Для административно-правовых отношений характерно и то, что они направлены не только на организацию внутренней работы аппарата (самоорганизацию), но и на повседневное регулирование поведения других субъектов административного права.
- ◆ Административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон. Согласие одной из сторон не является обязательным условием. Это объясняется тем, что праву одной стороны всегда корреспондируется обязанность другой. Этот признак наиболее ярко характеризует такого рода отношения, что отличает их от гражданско-правовых. Например, праву гражданина обращаться с жалобой в определенные органы непременно соответствует обязанность должностного лица ее рассмотреть. В случае совершения административного правонарушения административно-правовая норма предписывает властвующему

субъекту совершить действия, влекущие за собой конкретные административно-правовые отношения, в результате которых у второй стороны возникает обязанность понести административную ответственность. Несмотря на юридическое неравенство сторон, между ними в административно-правовых отношениях возможны споры. Такого рода споры разрешаются либо в административном, либо в судебном порядке (ст. 30.1–30.11 КоАП, Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

- ◆ В отличие от гражданско-правовых отношений, в которых ответственность одной стороны возникает перед другой, в административно-правовых отношениях сторона несет ответственность перед государством в лице соответствующего органа (должностного лица). Однако если при совершении административного правонарушения был нанесен материальный ущерб другой стороне, возможна ответственность перед государством в виде наложения административного взыскания и перед потерпевшей стороной, которой возмещается причиненный имущественный ущерб (гражданско-правовая ответственность).

5.2. Структура (элементы) административно-правовых отношений

Структура административно-правового отношения представляет собой единство следующих элементов: субъект, объект и юридические факты. Субъекты административно-правового отношения — это индивиды (физические лица) и организации (коллективные лица), выступающие в качестве носителей предусмотренных административным законодательством прав и обязанностей. Субъектами административных правоотношений могут являться:

- ◆ граждане России;
- ◆ иностранные граждане и лица без гражданства;
- ◆ государственные органы, их структурные подразделения, предприятия и учреждения;
- ◆ общественные объединения;
- ◆ служащие государственных органов власти, предприятий и учреждений, а также служащие общественных объединений, коммерческих организаций;
- ◆ представители общественных формирований.

Для того чтобы лицо рассматривалось в качестве субъекта административно-правового отношения, оно должно обладать административной правосубъектностью. Так, административная правосубъектность у граждан России наступает с момента рождения, у государственных органов, предприятий, учреждений, общественных объединений — с момента регистрации, у государственных и общественных служащих — с момента вступления в должность.

Объект регулирования административно-правовых норм — это то, по поводу чего возникает противостояние, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников. В юридической литературе различают общий объект и непосредственный. Под общим объектом понимают общественные отношения, регулируемые административно-правовыми нормами. Непосредственным объектом выступают:

- ◆ поведение, деятельность субъектов, разного рода услуги и их результаты;
- ◆ материальные блага (вещи, ценности);
- ◆ нематериальные личные блага (жизнь, честь, здоровье, достоинство);
- ◆ продукты духовного творчества (произведения литературы, живописи, музыки, изобретения);
- ◆ ценные бумаги, официальные документы (облигации, векселя и т. п.).

Юридический факт — это конкретные жизненные обстоятельства (события, действия), с которыми нормы права связывают возникновение, изменение, прекращение административных правоотношений. Юридические факты, как правило, возникают в результате активно выраженного действия (пассивного бездействия). В любом случае действия или бездействия связаны с волей человека. Такие факты называются волевыми. Например, большинство административных правонарушений является результатом активных волевых действий, а ст. 5.35 КоАП расценивает как правонарушение невыполнение родителями или лицами, их замещающими, обязанностей по воспитанию детей, являющееся результатом бездействия.

По характеру юридические факты подразделяются на правомерные и неправомерные. Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. Например, приказ о назначении на должность, о повышении должности, о присвоении звания или подача жалобы гражданином.

Административно-правовые отношения могут возникать и при наступлении определенных событий, имеющих юридическое значение.

Юридические события являются не волевыми юридическими фактами, то есть не зависят от воли людей и влекут правовые последствия (например, рождение человека, достижение административно ответственного возраста — 16 лет, стихийные бедствия, смерть и т. п.).

В юридической литературе выделяют еще и юридический (фактический) состав. Состав — это сложные, комплексные факты (жизненные обстоятельства), влекущие возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Для возникновения административного правоотношения требуется не одно, а несколько обстоятельств. Так, ст. 39 КоАП определяет, что административное взыскание в виде административного ареста установлено только за проступки, которые по своей опасности граничат с преступлениями. При принятии решения о применении в качестве взыскания административного ареста должны быть выявлены следующие обстоятельства (условия): не является ли женщина беременной, не имеет ли она детей в возрасте до 12 лет; достиг ли гражданин, совершивший проступок, совершеннолетия; не является ли лицо, привлекаемое к административной ответственности, инвалидом первой или второй группы. Именно поэтому сам факт правонарушения, хотя и содержащий все признаки состава административного проступка, не может служить основанием наложения административного ареста в силу обстоятельств, указанных в ч. 2 ст. 39 КоАП.

5.3. Виды административно-правовых отношений

В юридической литературе встречаются различные подходы к определению видовой классификации административно-правовых отношений. Наибольший интерес вызывают следующие основания классификации: по содержанию объекта административно-правового регулирования, соотношению прав и обязанностей сторон и характеру юридических фактов. По содержанию административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые отношения содержат только лишь субъективные права и юридические обязанности участников без указания на порядок их реализации и регулируются материальными нормами административного права. Это отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями органов исполнительной власти, должностными лицами-руководителями и подчиненными работниками управленческого аппарата (администрации), исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами.

Например, ст. 27.3 КоАП гласит, что административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов

могут быть обжалованы заинтересованным лицом в вышестоящий орган (должностному лицу) или прокурору. Статья 30.1 КоАП предоставляет право обжалования постановления по делу об административном правонарушении.

Указанные нормы содержат всего лишь право на жалобу, не определяя порядок ее подачи, рассмотрения и вынесения решения. Собственно у органа исполнительной власти (должностного лица) возникает обязанность принять жалобу к рассмотрению. Подача жалобы в соответствующий орган влечет возникновение административно-процессуальных отношений, является их основанием, но само административное правоотношение, связанное с реализацией права на обжалование, вряд ли можно расценивать как административно-процессуальное.

Административно-процессуальные правоотношения — это урегулированные процессуальными нормами общественные отношения, которые складываются между субъектами процессуальной деятельности по поводу реализации принадлежащих им субъективных прав и юридических обязанностей, связанных с осуществлением (применением) административно-материальных норм в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел (административно-правовых споров).

В зависимости от характера административно-процессуальные отношения подразделяются на административно-процедурные и административно-юрисдикционные. К первым относятся процедуры подготовки и издания правовых актов управления. Например, органы, выполняющие разрешительные функции, выдают разрешения на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, на открытие и функционирование объектов, где обращается это оружие, на создание негосударственных детективных служб.

В выделении административно-юрисдикционных отношений за основу взято осуществление правоохранительной функции. В основе юрисдикционной деятельности лежит рассмотрение и разрешение административно-правовых споров, правовая оценка поведения лиц, применение мер государственного принуждения. Например, административно-юрисдикционные (процессуальные) отношения возникают при производстве по делам об административных правонарушениях, при рассмотрении и разрешении жалоб. Общим для обоих вариантов административно-процессуальных отношений является преимущественно внесудебный порядок, индивидуальный характер дел и правовая оценка поведения участников.

Различие обоих вариантов в том, что, в отличие от административно-процедурных отношений, отношения юрисдикционного характера возникают на основе административного спора и могут сопровождаться

применением мер государственного принуждения. Административно-процедурные отношения не требуют финансовых, трудовых и других отношений. По соотношению прав и обязанностей сторон, а также по юридическому характеру взаимодействия административно-правовые отношения делятся на две группы.

1. Отношения, в которых один из участников подчинен другому (вертикальные правоотношения).
2. Отношения, в рамках которых стороны юридически и фактически равноправны (горизонтальные правоотношения).

Вертикальные административно-правовые отношения возникают между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии у них юридического равенства. Такого рода правовые связи наиболее типичны для сфер государственного управления. Это отношения между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, между соподчиненными структурными подразделениями аппарата органа исполнительной власти, между соподчиненными должностными лицами и т. д.

Вертикальные административно-правовые отношения возникают и между несоподчиненными участниками. Такие отношения характерны в системе межотраслевого государственного управления (например, в области охраны окружающей среды, налогового законодательства, соблюдения таможенных правил и т. п.). Особенностью вертикальных административно-правовых отношений является то, что они возникают на основе одностороннего волеизъявления вышестоящего органа государственного управления или должностного лица независимо от желания другого субъекта или даже вопреки его воле.

Субъекты исполнительной власти вправе адресовать свои юридически властные требования также предприятиям, учреждениям, общественным объединениям, коммерческим организациям и гражданам, не находящимся в их прямом подчинении. Такие отношения именуется горизонтальными. Горизонтальные административно-правовые отношения характеризуются тем, что стороны фактически и юридически равны. В таких отношениях отсутствуют юридически властные веления одной стороны, обязательные для другой.

Вместе с тем правоотношения между органами исполнительной власти и гражданами по реализации ими обязанностей в сфере государственного управления (соблюдать общественный порядок, платить налоги, исполнять воинские обязанности, соблюдать нормы других отраслей законодательства) могут быть вертикально-функциональными, когда возникает необходимость подчинения законным требованиям государственного органа управления. Административно-правовые отношения

по характеру юридических фактов делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными фактами (деликтами).

Субъекты административного права в любом проявлении социальной деятельности обязаны соблюдать требования административно-правовых норм. Примером правомерного факта, порождающего административно-правовые отношения, может служить подача заявления на службу в государственный орган, выполнение гражданами своих полномочий по занимаемой должности, принятие индивидуального управленческого акта в соответствии с требованиями норм административного права и т. п. Правомерным юридическим фактом является подача заявления о регистрации или выдаче лицензии. Характерным для правомерного юридического факта, влекущего и соответствующие административно-правовые отношения, является полное соответствие возможностям, обязанностям и запретам, содержащимся в нормах административного права.

Неправомерное действие (бездействие) расценивается как неправомерный юридический факт, влекущий конкретные административно-правовые отношения, состоящие в обязанности компетентного органа государственного управления дать соответствующую правовую оценку правонарушению, а правонарушителя — понести юридическую ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях, вытекающих из неправомерных юридических фактов, осуществляется в административном либо судебном порядке. Административно-правовые отношения также могут инициироваться такими неправомерными юридическими фактами, как дисциплинарные проступки (например, дисциплинарная ответственность работника аппарата органа исполнительной власти за неповиновение или ненадлежащее исполнение своих функциональных обязанностей).

Раздел II
СУБЪЕКТЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА

Тема 6

ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

6.1. Права и обязанности граждан Российской Федерации, общие принципы государственного регулирования прав граждан

Одним из основных вопросов административного права является обеспечение прав и свобод гражданина. Гражданин — **приоритетный субъект** административного права. Административное право должно быть нацелено на осуществление прав и свобод граждан и всемерное укрепление их административно-правовых гарантий, оно должно содействовать обеспечению интересов государства через интересы каждого гражданина и общества в целом.

Основы правового статуса человека и гражданина закреплены в гл. 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». В ст. 2 сформулирован следующий принцип: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». В ст. 17–64 раскрываются основы правового статуса личности в Российской Федерации. Они соответствуют общепризнанным нормам и принципам международного права.

Провозглашенные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Международно-правовые акты о правах человека, конституции государств призваны не столько закреплять его права и свободы, сколько определять обязанности государства по их обеспечению. Государство обеспечивает реализацию и охрану прав и свобод граждан через деятельность государственных органов, прежде всего правоохранительных.

К числу основных прав граждан относятся право на жизнь, равенство перед законом и судом, право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища и частной жизни, право свободного передвижения по территории и выбора места жительства, свобода совести и свобода вероисповедания, свобода мысли и слова.

Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. К социальным правам относятся гарантии социального обеспечения в соответствии с законодательством, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на труд и образование. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации равными правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации. Исключения составляют особые случаи, предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Кроме перечисленных, существует также ряд других прав и свобод граждан.

Права и свободы граждан неравноценны по своей природе, по значимости, по формам и способам их реализации и т. д. В соответствии с этим выделяются различные группы прав и свобод граждан. Основные (естественные) права и свободы: право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, собственность, труд, отдых, социальное обеспечение и др. Эти права и свободы реализуются в законодательстве через нормы самых различных отраслей права. Например, право на свободу обеспечивается нормами административного, уголовного, уголовно-процессуального и других отраслей права.

Выделяется группа прав и свобод, рассматриваемых как элементы (составляющие) более общего права. Например, право на свободу мысли, совести и религии, закрепленное в ст. 18 Всеобщей декларации прав человека.

Следующая группа прав и свобод отличается тем, что они используются в качестве элемента правового механизма реализации основных прав и свобод. К ним относится, восстановление в правах в случаях их нарушения.

Особую группу составляют специальные права, приобретаемые гражданином персонально в установленном законом порядке. В их числе право на охоту, управление транспортными средствами, занятие некоторыми видами профессиональной деятельности, требующей специальной квалификации (например, врачебная деятельность).

Нормы административного права о статусе человека и гражданина содержатся в правовых актах, которые подразделяются на две группы. Первая — это комплексные правовые акты, содержащие лишь часть норм, имеющих отношение к статусу человека и гражданина. К ним относятся акты о земле, собственности и др. Вторую группу составляют специальные правовые акты, регламентирующие конкретные вопросы статуса человека и гражданина. Например, Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В Российской Федерации правовое положение всех лиц, находящихся на ее территории, как граждан России, так и иностранных граждан, а также лиц без гражданства регулируется Конституцией Российской Федерации и другими законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов. К числу основополагающих норм относятся положения, сформулированные в таких актах и законах, как Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Декларация прав и свобод человека и гражданина, Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г., № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп. от 1 июля 2002 г.). Конституционно-правовой статус регламентирует основные права и обязанности человека и гражданина, однако ряд прав и обязанностей устанавливается конкретными нормативными актами (например, права и обязанности, связанные с управлением транспортными средствами, приобретением оружия и др.). Ряд законодательных актов периодически пересматривается и дополняется.

Административно-правовой статус — закрепленные за субъектами права и обязанности, предусмотренные нормами административного права, а также гарантии их реализации в области государственного управления. Понятие административно-правового статуса гражданина Российской Федерации предполагает прежде всего раскрытие его содержания. Оно охватывает две основные составляющие: комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права, и гарантии реализации этих прав и обязанностей.

Права человека — это правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах. Права человека имеют естественный и неотчуждаемый характер. Чем полнее реализуются данные права в государстве, тем больше оснований считать такое государство правовым, демократическим. Различают абсолютные и относительные права человека. Абсолютными являются такие фундаментальные личные права человека, как право на жизнь, право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свободу совести, свободу вероисповедания, а также право на судебную защиту, правосудие и связанные с ними важнейшие процессуальные права. Ограничение или временное приостановление этих прав не допускается в демократическом государстве ни при каких обстоятельствах. Все остальные права человека являются относительными и могут быть ограничены или приостановлены на определенный срок в случае введения режимов чрезвычайного или военного положения.

Для обеспечения реализации прав гражданина Российской Федерации необходима система гарантий. Изначальным и универсальным гарантом прав может быть только закон. Между законом и государством как гарантами прав и обязанностей граждан существует сложная связь. Чтобы закон мог выполнять функцию гаранта, необходим ряд условий: достаточно стабильная экономическая и политическая ситуации в стране, высокий уровень юридической техники и др. Роль органов государственного управления и местного самоуправления как гарантов прав и свобод граждан состоит в том, что они занимаются непосредственным исполнением законов, а также тем, что наделены обширными юрисдикционными полномочиями. Комплекс организационно-правовых гарантий можно разделить на два вида: судебные и несудебные.

Конституция Российской Федерации предусматривает учреждение должности Уполномоченного по правам человека. Его основные функции: восстановление нарушенных прав, совершенствование законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, развитие форм и методов их защиты. Уполномоченный осуществляет две группы функций: выявление нарушений прав и их устранение.

С целью усиления гарантий соблюдения прав граждан существует Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 1996 г. № 1457 (далее — Комиссия). Комиссия — это совещательный и консультативный орган, наделенный контрольными и координационными функциями. Ее основная задача — создание условий для реализации Президентом Российской Федерации его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. Важной функцией Комиссии является осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в России федеральными органами государственной власти, субъектами Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. Комиссия призвана также содействовать совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина и укреплять международное сотрудничество в этой области.

Административно-правовое положение граждан определяется административными правоспособностью и дееспособностью. Под административной правоспособностью гражданина понимается признаваемая за ним законом возможность быть субъектом административного права, то есть иметь права и обязанности административно-правового характера. Объем и содержание административной правоспособности устанавливаются и изменяются при помощи норм административного права.

Основополагающим в системе административной правоспособности является провозглашенный Конституцией Российской Федерации принцип равенства. Граждане Российской Федерации обладают равными правами и свободами независимо от пола, национальности, происхождения, убеждений и т. д. Однако принцип равенства административной правоспособности граждан Российской Федерации не означает, что все граждане реально обладают всем комплексом конкретных предусмотренных законом прав и обязанностей. От конкретных обстоятельств жизни и поведения самого человека зависит, в какой мере он сумеет реализовать свои потенциальные права и обязанности. Административная правоспособность отдельных граждан, групп населения или всего населения может быть в исключительных случаях ограничена в соответствии с законодательством (при совершении уголовного или административного правонарушения, введении режима чрезвычайного положения и др.).

Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема. Соотношение прав и обязанностей формируется так, чтобы обеспечить оптимальное сочетание интересов каждого гражданина с интересами других граждан и общества в целом. Необходимым условием реализации административной правоспособности является административная дееспособность. Административная дееспособность гражданина — это признанная за ним способность своими личными действиями приобретать права и обязанности административно-правового характера и осуществлять их.

Момент возникновения административной дееспособности не может быть установлен однозначно. В разных сферах жизни и деятельности административная дееспособность возникает в различном возрасте. В полном объеме она достигается, как правило, начиная с возраста 18 лет. Несоввершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, а также малолетние в возрасте от 6 до 14 лет наделены частичной дееспособностью. Полностью отсутствует дееспособность у малолетних до 6 лет. Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

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

Иностранцами гражданами в Российской Федерации признаются лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и имеющие граж-

данство иностранного государства, подтвержденное соответствующим документом. Различают две категории иностранных граждан — граждане стран СНГ (ближнее зарубежье) и граждане остальных стран (дальнее зарубежье). Такое разделение необходимо в связи с дифференциацией прав и обязанностей у этих двух категорий иностранных граждан. Правовые нормы, предусмотренные для иностранных граждан, распространяются и на лиц без гражданства. Лицо без гражданства — это лицо, не являющееся гражданином данной страны и не обладающее соответствующими доказательствами, которые могли бы установить принадлежность его к гражданству какого-либо иностранного государства.

Иностранные граждане в Российской Федерации пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане Российской Федерации, если иное не вытекает из Конституции Российской Федерации, Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и других актов российского законодательства. Иностранные граждане не могут нести военную службу и не могут быть приняты на работу в воинские формирования в качестве гражданского персонала (если иное не предусмотрено международным договором). Иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они не имеют права поступать на работу на режимные объекты, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности Российской Федерации.

Иностранные граждане в Российской Федерации равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств. В отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, могут быть установлены ответные ограничения. Использование иностранными гражданами в Российской Федерации прав и свобод не должно наносить ущерб интересам безопасности российского общества и государства, нравственности населения, а также правам и законным интересам граждан Российской Федерации и российских юридических лиц.

Пребывание иностранных граждан на территории Российской Федерации может иметь форму постоянного проживания, временного пребывания, и им может быть предоставлено политическое или иное убежище либо они могут иметь статус беженца в Российской Федерации. В каждом из этих случаев административно-правовой статус иностранцев регламентируется законодательством Российской Федерации,

нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Постоянно проживающие иностранные граждане имеют больший объем прав в некоторых областях (трудовая деятельность, социальное обеспечение и др.), чем временно пребывающие. Иностранцы подразделяются по основаниям (мотивам) въезда в Российскую Федерацию на следующие группы: прибывающие на работу, на учебу, беженцы, члены семьи и др.

По принципу организации въезда иностранных граждан различают такие категории мигрантов, как:

- ◆ пребывающие в соответствии с имеющейся у них визой;
- ◆ иммигранты неконтролируемые (из стран СНГ в связи с прозрачностью границ);
- ◆ иммигранты незаконные (въезжающие по поддельным документам либо нелегально).

Особую группу представляют лица с двойным гражданством. Они являются одновременно гражданами двух государств, что подтверждается соответствующими документами. Представители этой группы, проживающие в России, обычно являются гражданами Российской Федерации и какого-либо другого государства. Двойное гражданство может возникать как по рождению, так и в результате приема лица в гражданство другого государства, если данное лицо одновременно не утрачивает прежнее гражданство.

Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (п. 2 ст. 62 Конституции Российской Федерации). Специфические проблемы возникают в связи с принятой в мае 1997 г. Европейской конвенцией о гражданстве, в соответствии с которой возникает возможность многократного гражданства. При этом открывается возможность избежать налогообложения, получить большую свободу вложения капиталов, облегчаются поездки по миру и др.

6.3. Законодательные основы гарантии прав граждан, роль органов внутренних дел в охране прав и свобод граждан

Как уже отмечалось ранее, государство осуществляет свои функции защиты прав и свобод граждан через соответствующие институты, в том числе через правоохранительные органы. Они представляют собой сис-

тему 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.

К числу основных задач органов внутренних дел (далее — ОВД) относятся: охрана личной безопасности граждан, предупреждение посягательств на права и свободы граждан, оказание помощи (в пределах, установленных законом) гражданам в осуществлении их законных прав и интересов. Деятельность ОВД строится в соответствии с принципом уважения прав человека. Милиция запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека. Всякое ограничение прав граждан со стороны милиции допустимо лишь на основаниях, прямо предусмотренных законом.

ОВД защищают человека независимо от его гражданства, места жительства, социального, имущественного и должностного положения, национальности, пола, возраста, образования и политических убеждений. В составе ОВД образованы криминальная милиция и милиция общественной безопасности. Каждая из них действует специфическими методами и решает свой круг задач по защите прав гражданина. Основными задачами криминальной милиции являются предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений. Криминальная милиция осуществляет также розыск преступников, подозреваемых в совершении преступлений. В функции милиции общественной безопасности входит обеспечение личной безопасности граждан, охрана общественного порядка, оказание помощи гражданам в защите их прав и др.

Работа органов ОВД по защите прав гражданина осуществляется при обязательном соблюдении ряда принципов. К ним относятся законность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, централизованное руководство, непрерывность, сочетание гласных и негласных методов деятельности, подконтрольность и поднадзорность. В ходе своей профессиональной деятельности сотрудники милиции имеют право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, но только в порядке, предусмотренном законом. При этом они обязаны стремиться к тому, чтобы любой причиняемый ущерб был минимальным.

Подводя общий итог рассмотрению вопроса об административно-правовом статусе российских и иностранных граждан, следует отметить, что субъектами административно-правовых отношений являются граждане, обладающие административной правоспособностью. Действующая система конституционных прав и обязанностей граждан, система гарантий этих прав обеспечивают возможность практической реализации прав и обязанностей граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Тема 7

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

7.1. Понятие и виды органов исполнительной власти

Центральное место среди субъектов административного права принадлежит органам исполнительной власти. Под органом исполнительной власти (органом государственного управления) понимается целостное, структурно оформленное самостоятельное социальное образование, функционально осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества и государства в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах государственной деятельности.

А. П. Алевин считает, что под органом исполнительной власти следует понимать политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера, обособленное от других органов государства организационно, функционально и юридически. Органом исполнительной власти является исполнительно-распорядительный орган, реализующий эту власть (орган государственного управления), то есть проводящий в жизнь законы и подзаконные акты федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации в сферах деятельности государства, отнесенных к его ведению.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными и иными законами, конституциями республик, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Административно-правовой статус органа исполнительной власти определяется его конкретным назначением, местом и ролью в системе управления.

Общими чертами правового положения органа является подзаконный характер деятельности органов государственной власти, наделение их правом распорядительства издавать подзаконные юридические акты; подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим, а также оперативная самостоятельность органов в пределах компетенции. В научной и учебной литературе применяются различные

критерии для классификации органов исполнительной власти. Возьмем за основу классификацию этих органов, изложенную профессором А. П. Корневым. Он считает, что все органы исполнительной власти (государственного управления) подразделяются по основаниям образования, порядку образования, характеру компетенции, порядку разрешения подведомственных вопросов, территории деятельности и источнику финансирования.

По основаниям образования все органы исполнительной власти делятся на следующие:

- ◆ те, образование которых предусмотрено конституциями (президентуры (президенты) и их администрация, правительства);
- ◆ создаваемые на основе текущего законодательства и подзаконных актов (министерства, государственные комитеты, департаменты и др.).

По порядку образования все органы исполнительной власти делятся на две группы.

1. **Избираемые** (президенты, главы администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, если они занимают эту должность в результате выборов населением).
2. **Создаваемые** путем распоряжения, указа, исходящего от уполномоченных органов исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, комитеты и т. д.).

По характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются на следующие:

- ◆ общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (президентуры, правительства, администрации краев, областей);
- ◆ отраслевой компетенции, ведающие какой-либо одной отраслью управления (министерства, комитеты);
- ◆ межотраслевой (специальной) компетенции, ведающие вопросами управления, имеющими межотраслевое значение (органы статистики, стандартизации, сертификации и др.).

Классификация *по порядку разрешения подведомственных вопросов* позволяет выделить две группы органов исполнительной власти:

- ◆ коллегиальные органы, обсуждающие и разрешающие подведомственные вопросы коллегиально (Правительство Российской Федерации, правительства субъектов Российской Федерации);
- ◆ единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы разрешаются руководителем данного органа исполнительной власти (министерства, управления, отделы).

В единоначальных органах исполнительной власти единоначалие нередко сочетается с коллегиальностью. В министерствах и других единоначальных органах образуются коллегии, в состав которых входят руководители органа, его заместители и другие руководящие работники, а также специалисты. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами руководителя единоначального органа.

По территории деятельности — этот критерий определяется федеративным устройством и административно-территориальным делением Российской Федерации. По территориальным масштабам деятельности различаются следующие органы.

- ◆ Федеральные органы исполнительной власти, распространяющие свою деятельность на всю территорию России (Президент и его администрация, правительство, федеральные министерства, государственные комитеты и иные органы исполнительной власти).
- ◆ Региональные федеральные органы исполнительной власти, действующие на территории определенных регионов, то есть на части территории России. Деятельность этих органов может осуществляться в пределах нескольких республик, краев, областей и иных территориальных единиц (в пределах военного округа, железной дороги и др.).
- ◆ Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие деятельность в пределах территорий республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов.

По источнику финансирования органы исполнительной власти можно сгруппировать следующим образом:

- ◆ бюджетные, не связанные с производственной деятельностью и финансируемые за счет федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации;
- ◆ осуществляющие хозяйственную, коммерческую и иную деятельность, связанную с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг, и получающие прибыль.

7.2. Система и компетенция органов исполнительной власти

Система органов исполнительной власти базируется на принципе федерализма. Юридически она закреплена Конституцией Российской Федерации, конституциями республик, федеральными законами, законами

субъектов Российской Федерации и иными нормативными актами. В соответствии с принципом федерализма действующая система исполнительной власти состоит из следующих звеньев: федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Единство системы исполнительной власти юридически выражается в том, что акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для соответствующих органов исполнительной власти субъектов федерации, а их акты подлежат соблюдению федеральными органами исполнительной власти. К федеральным органам исполнительной власти относятся: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти.

Президент Российской Федерации в сфере исполнительной власти наделен широкими полномочиями. В соответствии со ст. 80–90 Конституции Российской Федерации и федеральными законами Президент Российской Федерации обладает следующими полномочиями:

- ◆ определяет внутреннюю и внешнюю политику России;
- ◆ его полномочия распространяются на всю сферу государственного управления;
- ◆ создает органы исполнительной власти, определяет содержание и важнейшие направления деятельности ее системы;
- ◆ формирует Правительство Российской Федерации (назначает с согласия Государственной Думы Председателя, принимает решение об отставке Правительства, по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя, федеральных министров);
- ◆ имеет право председательствовать на заседании правительства Российской Федерации;
- ◆ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории России;
- ◆ вправе отменять акты Правительства Российской Федерации и приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- ◆ формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, формирует Администрацию Президента;
- ◆ назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округов в целях обеспечения единства государственной политики в деятельности органов исполнительной власти

России, повышения эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами субъектов Федерации;

- ◆ назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;
- ◆ является Верховным Главнокомандующим;
- ◆ обладает другими полномочиями в сфере исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, это коллегиальный орган. В его состав входят Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры. Председатель Правительства назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Другие члены Правительства (заместители Председателя и федеральные министры) также назначаются Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства.

Правительство Российской Федерации согласно Конституции Российской Федерации обладает широкими полномочиями во многих сферах жизнедеятельности государства:

- ◆ разрабатывает и представляет в Государственную Думу федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- ◆ отчитывается перед Государственной Думой об исполнении федерального бюджета;
- ◆ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- ◆ проводит единую государственную политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; управляет федеральной собственностью;
- ◆ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- ◆ воплощает в жизнь меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Правительство осуществляет и иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента России. Правовыми формами осуществления Правительством своих полномочий являются постановления и распоряжения, принимаемые на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента

Российской Федерации. Оно же обеспечивает организацию и исполнение принимаемых им актов на всей территории России. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Оно может подать в отставку и до истечения срока своих полномочий. Отставка принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Правительству может быть выражено недоверие Государственной Думой, которая выносит по этому вопросу постановление, принимаемое большинством голосов от общего числа депутатов. После выражения недоверия Правительству Президент России вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы.

Федеральные министерства и иные федеральные органы также относятся к исполнительной власти. К организационно-правовым формам органов федеральной исполнительной власти относятся:

- ◆ министерство Российской Федерации;
- ◆ государственный комитет Российской Федерации;
- ◆ федеральная служба России;
- ◆ российское агентство;
- ◆ федеральный надзор России и другие федеральные органы исполнительной власти.

Министерство Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Министерство образуется на основании указа Президента Российской Федерации и возглавляется министром, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Министр входит в состав Правительства, осуществляет государственное управление и координацию деятельности в подчиненной отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и функций.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и Положением о министерстве, утверждаемым Президентом или Правительством России.

Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию (в необходимых случаях совместно

с другими федеральными органами исполнительной власти). Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

В министерстве образуется совещательный орган — коллегия. В ее состав входят министр (председатель коллегии), его заместители по должности, руководящие работники и специалисты министерства, ученые и представители других организаций. Персональный состав коллегии утверждается Правительством России. Решения коллегии оформляются протоколами и реализуются при необходимости приказами министра.

Структуру министерства составляют руководство (министр, его заместители, коллегия), главные управления, управления, департаменты, отделы и иные подразделения. Структура и положения о структурных подразделениях утверждаются министром. Министерство является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

Федеральные министерства функционируют в различных сферах жизнедеятельности. В настоящее время указом Президента Российской Федерации образованы следующие федеральные министерства:

- ◆ по атомной энергии;
- ◆ внешних экономических связей и торговли;
- ◆ внутренних дел;
- ◆ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- ◆ государственного имущества;
- ◆ по делам национальностей и федеративным отношениям;
- ◆ здравоохранения;
- ◆ иностранных дел;
- ◆ культуры;
- ◆ науки и технологий;
- ◆ обороны;
- ◆ общего и профессионального образования;
- ◆ природных ресурсов;
- ◆ путей сообщения;
- ◆ сельского хозяйства и продовольствия;
- ◆ по сотрудничеству с СНГ;
- ◆ топлива и энергетики;
- ◆ транспорта;
- ◆ труда и социального развития;

- ◆ финансов;
- ◆ экономики;
- ◆ юстиции.

Государственный комитет образуется на основании указа Президента Российской Федерации, возглавляется председателем, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом России. Кроме председателя, в состав государственного комитета входят заместители председателя и члены комитета. Заместители председателя и члены государственного комитета назначаются, утверждаются и освобождаются Правительством Российской Федерации. Государственный комитет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента России, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и Положением о государственном комитете, утверждаемым Президентом или Правительством России.

Председатель государственного комитета издает приказы, распоряжения, указания по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего государственного комитета, кроме вопросов, подлежащих рассмотрению на заседаниях комитета. Решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимаются совместно членами комитета и оформляются в виде постановления.

В целях всестороннего рассмотрения основных отраслевых вопросов в государственном комитете образуется коллегия в составе председателя комитета (председатель коллегии), заместителей председателя по должности, руководящих работников комитета и других организаций. Решения коллегии проводятся в жизнь приказами председателя государственного комитета. Количество членов комитета и коллегии комитета определяется Правительством Российской Федерации. Им же утверждается персональный состав членов комитета и коллегии.

Структуру государственного комитета составляют руководство (председатель комитета, его заместители, коллегия), главные управления, управления, отделы и иные подразделения и службы. Структуру центрального аппарата, штатное расписание и положения о подразделениях утверждает председатель государственного комитета. Государственный комитет является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

Второй по подчиненности уровень системы построения органов исполнительной власти представлен органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Надо сказать, что системы органов исполнительной власти различных субъектов Российской Федерации

неодинаковы. Имеются различия в количестве и организационно-правовых формах составляющих их органов. Однако, несмотря на различия форм (названий) органов субъектов Российской Федерации, функционируют органы исполнительной власти общей, отраслевой и межотраслевой (специальной) компетенции одинаково. Система и организационно-правовые формы органов исполнительной власти в республиках определяются их конституциями, законами и иными актами; других субъектов (краев, областей, городов федерального значения и автономных образований) — их уставами, принимаемыми в соответствии с законами и указами Президента Российской Федерации.

К органам общей компетенции относятся правительства республик и других субъектов Российской Федерации, образуемые либо представительными органами государственной власти, либо президентами, либо на основе сочетания выборности глав правительств и назначения на должности других членов правительств и администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов.

Глава администрации (губернатор) является высшим должностным лицом соответствующего государственно-территориального автономного образования. Глава администрации, если он не занял эту должность в результате выборов, назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства России.

Глава администрации является членом постоянно действующего координационно-консультативного Совета глав администраций при Президенте Российской Федерации. Глава администрации (губернатор) в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, Положением о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, уставом и законодательством субъекта Российской Федерации. Глава администрации обладает следующими основными полномочиями:

- ◆ представляет интересы соответствующего субъекта Федерации в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами Федерации, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации может вступать в отношения с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств;
- ◆ разрабатывает и представляет на утверждение законодательного органа субъекта Российской Федерации бюджет и обеспечивает его исполнение;

- ◆ формирует органы исполнительной власти субъекта Федерации в соответствии с законодательством этого субъекта;
- ◆ назначает на должность и освобождает от должности глав администраций городов и районов, а также решает вопросы применения к ним мер дисциплинарной ответственности, если в порядке, предусмотренном законодательством, они не отнесены к органам местного самоуправления;
- ◆ решает вопросы о представительстве органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации при Президенте Российской Федерации, Правительстве России.

Глава администрации (губернатор) осуществляет и иные полномочия, установленные законодательством России и законодательством края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Он принимает постановления и распоряжения, которые вступают в силу с момента их опубликования, если иное не определено в самом акте. Они обязательны для исполнения на всей территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Имеет право обращаться в федеральные органы, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, на предприятия, в учреждения, организации и получать ответы на свои обращения. Споры и конфликты главы администрации с федеральными органами государственной власти, иными государственными органами и органами местного самоуправления разрешаются посредством согласительных процедур, создания паритетных комиссий или в судебном порядке. Несет ответственность за деятельность руководимых им органов исполнительной власти.

К органам отраслевой и межотраслевой (специальной) компетенции в республиках относятся министерства, государственные комитеты, главные управления, управления и т. д. В других субъектах Российской Федерации функционируют главные управления, управления, комитеты, департаменты и др. Например, в Санкт-Петербурге правительство представлено губернатором (председатель правительства), его тремя первыми вице-губернаторами — главами комитетов и координаторами их деятельности (комитет по финансам, экономике и промышленной политике, координатор деятельности органов администрации по социальным вопросам) и вице-губернаторами — главами комитетов (по управлению городским хозяйством, благоустройству и дорожному хозяйству, строительству, культуре, печати и связям с общественностью).

Членами правительства являются: начальник ГУВД, глава комитета по внешним связям и главы комитетов администрации (по потребительскому рынку, труду и социальной защите населения, вопросам семьи, детства и молодежи, градостроительству и архитектуре, образованию,

здравоохранению, транспорту, жилищной политике, содержанию жилищного фонда, земельным ресурсам и землеустройству).

Порядок образования, преобразования и ликвидации, правовой статус указанных органов и организация их работы определяются уставами и положениями. Руководители органов и другие должностные лица назначаются на должность и освобождаются от должности главой администрации. Исключения могут предусматриваться законодательством Российской Федерации. Например, начальник ГУВД назначается Министром внутренних дел России по согласованию с главами администраций Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Управления, комитеты, департаменты и другие органы отраслевой и межотраслевой компетенции подчиняются главе администрации, а органы, ведающие вопросами совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации, подчиняются соответствующим федеральным органам исполнительной власти России. Рассматриваемые органы являются юридическими лицами, имеют расчетные и иные счета в учреждениях банков и печать со своим наименованием.

7.3. Понятие и предмет ведения местного самоуправления

Постепенное движение России к правовому государству, переход к новым формам и методам управления закономерно обуславливает развитие и совершенствование обществом местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации — это признаваемая и гарантируемая Конституцией самостоятельная деятельность населения под свою ответственность по решению через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление имеет глубокие исторические корни в российском обществе. Оно не всегда было конституционным, не носило абсолютного характера, ограничивалось централизмом и абсолютизмом монархической власти, но его роль в управлении обществом и влияние на судьбу народа несомненны.

К вопросам местного значения относятся:

- ◆ принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- ◆ владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- ◆ местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;

- ◆ комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- ◆ содержание и использование муниципального жилого фонда и нежилых помещений;
- ◆ организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования;
- ◆ организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения;
- ◆ охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- ◆ регулирование планировки и застройки территорий;
- ◆ создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- ◆ контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- ◆ регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений полезных ископаемых;
- ◆ организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации;
- ◆ организация снабжения населения и учреждений топливом;
- ◆ муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- ◆ благоустройство и озеленение территорий;
- ◆ организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- ◆ организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- ◆ организация и содержание муниципальных архивов;
- ◆ организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- ◆ создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- ◆ создание условий для деятельности учреждений культуры;
- ◆ сохранение памятников истории культуры;
- ◆ организация и содержание муниципальной информационной службы;
- ◆ создание условий для деятельности средств массовой информации;
- ◆ создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- ◆ создание условий для развития физической культуры и спорта;

- ◆ обеспечение социальной поддержки и содействия занятости населения;
- ◆ участие в охране окружающей среды на своей территории;
- ◆ обеспечение противопожарной безопасности, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

- ◆ границы и состав территории муниципального образования;
- ◆ вопросы местного значения, относящиеся к его ведению;
- ◆ формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- ◆ структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- ◆ наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц;
- ◆ срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов и должностных лиц;
- ◆ виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- ◆ основания и виды ответственности органов и должностных лиц;
- ◆ порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц;
- ◆ статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов и должностных лиц, основания и порядок прекращения их полномочий;
- ◆ гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

- ◆ условия и порядок организации муниципальной службы;
- ◆ экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- ◆ вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием национальных групп и общностей, коренных народов, казачества, с учетом исторических или местных традиций и другие вопросы.

Следует отметить, что устав муниципального образования разрабатывается самим муниципальным образованием, а принимается представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением. В соответствии с действующим законодательством устав муниципального образования подлежит государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования. Каждое зарегистрированное муниципальное образование вносится в Федеральный реестр муниципальных образований. Муниципальное образование вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, национальные и иные местные традиции.

7.4. Органы и должностные лица местного самоуправления

Органы местного самоуправления — это муниципальные органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Компетенция органов местного самоуправления определяется законами и уставами муниципальных образований. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Выборный, представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Численный состав представительного органа определяется уставом муниципального образования.

В исключительном ведении представительных органов находятся:

- ◆ принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования;
- ◆ утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- ◆ принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- ◆ установление местных сборов и налогов;

- ◆ установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- ◆ контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке.

Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава этого образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях.

Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица в соответствии с уставом подотчетны непосредственно населению и представительному органу местного самоуправления. Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления и другие выборные должностные лица в соответствии с уставом осуществляют свои полномочия на постоянной основе.

Срок полномочий выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица не может быть меньше двух лет. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица. Уставами муниципальных образований может быть предусмотрена возможность отзыва населением выборного должностного лица.

Статус депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Федерации.

Выборные должностные лица местного самоуправления, так же как депутаты и члены выборных органов местного самоуправления, на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора.

Органы местного самоуправления и должностные лица по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды этих актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц, полномочия по изданию актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования. Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами, а лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

7.5. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления

Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления разнообразны. К ним относятся: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. По вопросам местного значения может проводиться соответствующий референдум. Решение о его проведении принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования и обладающие избирательным правом. Принципы участия — непосредственность и добровольность. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, причем контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Важным положением является то, что решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, или государственными должностными лицами, или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного акта, орган местного самоуправления обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Другой формой прямого волеизъявления граждан являются муниципальные выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании с обеспечением установленных законом избирательных прав граждан. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации. Однако если законодательным органом субъекта Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов, они проводятся в соответствии с Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления принадлежит каждому гражданину России, постоянно проживающему на территории муниципального образования и достигшему на день выборов возраста 18 лет.

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (кварталы, улицы, дворы и т. д.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Указанные органы могут быть юридическими лицами. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, определяется уставом муниципального образования. Кроме указанных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Деятельность органов местного самоуправления гарантируется предоставлением им права на судебную защиту и компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, а также в связи с неправомерными действиями этих органов. Они обладают правом самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью, которая не может быть передана в собственность государства без согласия органов местного самоуправления или без решения суда.

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения

всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также гражданами. Решения органов местного самоуправления могут быть отменены органами (должностными лицами), их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Неисполнение или ненадлежащее исполнение актов органов местного самоуправления и должностных лиц влечет юридическую ответственность. Перечисленные и другие гарантии призваны обеспечить правовыми средствами организационную, материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в реализации возложенных на них задач и функций, в обеспечении защиты прав органов местного самоуправления.

Наряду с гарантиями законодательство устанавливает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления законодательства, устава муниципального образования.

В случае нарушений орган государственной власти может обратиться в суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления законодательству или уставу муниципального образования. Заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления или выборного должностного лица законодательству или уставу муниципального образования является основанием для решения компетентными органами о прекращении полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица и для назначения новых выборов. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Тема 8

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ

8.1. История развития государственной службы России

Институт государственной службы нельзя рассматривать вне контекста истории развития государства и права, так как он имеет прямое отношение и к государству, и к праву. С целью обобщения исторического опыта, соблюдения преемственности норм права институт государственной службы необходимо рассматривать в трех периодах: дореволюционном, советском и постсоветском.

Дореволюционная Россия представляла собой унитарное государство с отлаженным государственным механизмом, посредством которого обеспечивалось государственное руководство обществом. До конца 1905 г. осуществлялась форма правления Россией — неограниченная монархия, а учреждение Государственной думы и Государственного совета превратило ее в конституционную монархию. В России существовала нормативно-правовая база, которая устанавливала правовые, организационные и социальные основы государственной службы.

Под государственной службой понималось исполнение обязанностей публичного характера, возлагаемых государством и исполняемых от имени государства. Она пользовалась особыми правами и льготами в сравнении с частной службой: пенсией, чинами, орденами и пр. Существовал строгий порядок отбора в государственную службу. Каждый государственный служащий имел чин. Роспись чинов, состоящих на государственной службе, была установлена Петром I в 1722 г. в Табели о рангах. Все чины были разделены по 14 классам.

Сначала чины означали сами должности, но со временем они превратились в титулы, независимые от должности. Государственная служба подразделялась на гражданскую, военную, морскую и придворную. В придворной службе существовали чины лишь второго, третьего и пятого классов.

С приобретением чинов связывалось предоставление сословных прав и преимуществ. В России существовало четыре сословия: дворянство (личное и потомственное), духовенство, городское сословие, сельское сословие. Например, чины действительного статского советника в гражданской службе или полковника в военной службе давали их обладателям потомственное дворянство.

Назначение на государственную службу производилось начальством: должности первых трех классов замещались верховной властью,

назначение на определенную службу должно было соответствовать определенному чину. Оporоченные судом не могли быть назначены на государственную службу. Государственный служащий обязан был подчиняться начальству, хранить тайну вверенных ему дел и не мог заниматься деятельностью, не совместимой с государственной службой.

Гражданская служба регламентировалась Уставом о службе гражданской, входившем в третий том Сводов законов Российской Империи. Последняя редакция Устава о гражданской службе содержала 7 разделов, 23 главы, 840 статей и 19 приложений.

Морская служба регламентировалась Морским уставом. Первый устав был введен Петром I, последний дореволюционный устав был опубликован в 1910 г. Военная служба регламентировалась различными воинскими уставами: полевым, строевым и т. д. Полицейская служба регламентировалась уставами, положениями, например Уставом конвойной службы, Положением о земской полиции и др.

Можно сделать вывод, что в дореволюционной России государственной службе придавалось большое значение, были строго обозначены функции, задачи, принципы государственной службы, утверждался порядок приема на государственную службу и ее прохождение, регламентировались права, обязанности, поощрения и ответственность, порядок оплаты труда. Иными словами, ее деятельность была обеспечена прочной нормативно-правовой базой.

Отношение к государственной службе в советский период было неоднозначным. Основатель советского государства В. И. Ленин в работах «Удержат ли большевики государственную власть?» и «Очередные задачи Советской власти» высказал следующие мысли: «Овладеть государственным аппаратом и привести его в движение пролетариат не может. Но он может разбить все, что есть угнетательского, рутинного, неисправимо буржуазного в старом государственном аппарате, поставив на его место свой, новый аппарат. Этот аппарат и есть Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» и «Целью нашей является бесплатное выполнение государственных обязанностей каждым трудящимся».

Естественно, дореволюционный институт государственной службы был уничтожен, а равноценной альтернативы ему создано не было. Государственно-служебные вопросы были урегулированы лишь в отношении отдельных категорий лиц, например, Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции». В дальнейшем официальная точка зрения на госслужбу нашла отражение в Большой Советской Энциклопедии: «Государственная служба — вид трудовой деятельности, заключающейся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими по выбору, по назначению или по конкурсу должности

в государственных учреждениях и получающими от государства вознаграждение за свой труд. Как административно-правовой институт государственная служба — комплекс правовых норм, определяющих правовое положение служащих, условия и порядок прохождения службы, ответственность государственных служащих и формы их поощрения. В СССР, где в результате Великой Октябрьской социалистической революции был ликвидирован старый государственный аппарат, нет привилегированного чиновничества, государственной бюрократии как особой касты, стоящей над народом и властвующей над ним. Декретом ВЦИК от 10 ноября 1917 г. были упразднены сословия и гражданские чины, в 1918 г. для государственных служащих и рабочих установлены равные отпуска, государственные служащие были приравнены ко всем другим трудящимся в отношении социального обеспечения, продолжительности рабочего дня, на них было распространено единое трудовое законодательство. По характеру выполняемых функций работники государственного аппарата делятся на государственных служащих, наделенных полномочиями властного характера, и государственных служащих, выполняющих функции вспомогательного характера, необходимых для реализации задач данного государственного органа.

Реальное положение сильно отличалось от декларированного. Была создана партийно-государственная номенклатура, в которую служащие подбирались не на основе профессионализма, а на основе родственных связей, протекционизма, подхалимства. Партийные органы заняли главенствующее положение и взяли на себя многие функции государственных органов. Сложилась типичная бюрократическая система управления, при которой все дела были сосредоточены в руках центральной правительственной (партийной) власти и находящихся в зависимости от нее органов.

Неудивительно, что данная система управления не выдержала испытания временем, оказалась нежизнеспособной, в результате чего советская государственность пришла в упадок. В постсоветское время, когда главенствующая роль партии была упразднена, произошел развал СССР и советский институт государственной службы был парализован. В среде чиновников стали процветать коррупция, взяточничество, произошел отток государственных служащих из государственного аппарата. Для исправления создавшегося положения необходимо было создать новую нормативно-правовую базу.

8.2. Понятие и виды государственной службы

В ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

дается определение государственной должности: «Государственная должность — должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей». Должность определяет права и обязанности государственного служащего, ответственность за его действия, требования к его профессионально-квалификационной подготовке и его правовой статус.

Государственная служба включает в себя: федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и государственную службу, находящуюся в ведении субъектов Российской Федерации. Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Согласно принципу федерализма государственные служащие субъектов Российской Федерации признаются государственными служащими Российской Федерации.

Система должностей строится по иерархическому принципу и состоит из следующих групп (ч. 3 ст. 9 Федерального закона Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации»):

- ◆ пятая — высшие государственные должности государственной службы;
- ◆ четвертая — главные государственные должности государственной службы;
- ◆ третья — ведущие государственные должности государственной службы;
- ◆ вторая — старшие государственные должности государственной службы;
- ◆ первая — младшие государственные должности государственной службы.

В зависимости от вида государственной власти, в органах которой замещают должности государственные служащие, можно различить работающих в представительных органах, судебных органах, органах исполнительной власти и иных органах (прокуратуре, Центральном банке России и др.). В каком органе и какие именно из указанных должностей учреждаются, определяется Реестром государственных должностей государственной службы Российской Федерации.

Государственные должности государственной службы подразделяются по специализациям, каждая из которых устанавливается в зависимости от функциональных особенностей государственных должностей государственной службы и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов. Большое значение для юридической практики имеет деление граждан, замещающих соответствующие должности, по объему полномочий на должностных лиц и иных служащих. Определение должностного лица, проведение четкого водораздела между двумя названными категориями служащих необходимо прежде всего для решения вопроса о возможности привлечения к ответственности работников за служебные правонарушения.

Каждой из этих групп свойственны специфические элементы, определяющие особенности правового положения служащих, замещающих соответствующие должности, а также их квалификационные качества. Согласно ст. 4 Федерального закона Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принципами гражданской службы являются:

- ◆ приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- ◆ единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- ◆ 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;
- ◆ профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- ◆ стабильность гражданской службы;
- ◆ доступность информации о гражданской службе;
- ◆ взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- ◆ защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Основываясь на законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», многие субъекты Российской Федерации приняли законы, адаптированные к местным условиям. В них декларируется принцип законности, то есть принцип точного и повсеместного исполнения всеми органами государства, должностными лицами и гражданами

требований закона. Хотя он косвенно и присутствует в сформулированных принципах, но декларирование его является целесообразным, так как он не должен иметь для кого-либо каких-нибудь исключений, тем более что отдельные принципы повторяют Конституцию Российской Федерации (ст. 14 Конституции Российской Федерации). В законе Московской области присутствует и принцип экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих, который дублирует принцип стабильности кадров государственной службы.

В квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, включаются требования:

- ◆ к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы;
- ◆ стажу и опыту работы по специальности;
- ◆ уровню знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Административно-правовой статус государственных служащих характеризуется тем, что их права и обязанности устанавливаются в пределах компетенции органов, в которых они служат; требования государственных служащих в пределах их полномочий обязательны для исполнения всеми, к кому они относятся; в целях улучшения качества работы к ним применимы ограничения их общегражданских прав, повышенная ответственность за правонарушения, но вместе с тем и определенные льготы, ставящие их в привилегированное положение по отношению к остальным трудящимся. Основные и специальные права, обязанности, ограничения, запреты и требования к государственному гражданскому служащему изложены в ст. 14–18 Федерального закона Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Основные права:

- ◆ на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- ◆ на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, с критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, с показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;

- ◆ на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков;
- ◆ на оплату труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;
- ◆ 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;
- ◆ 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 защиту сведений о гражданском служащем;
- ◆ на должностной рост на конкурсной основе;
- ◆ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном Федеральным законом Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;
- ◆ на членство в профессиональном союзе;
- ◆ на рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами;
- ◆ на проведение по его заявлению служебной проверки;
- ◆ на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;
- ◆ на медицинское страхование в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О государственной гражданской

службе Российской Федерации» и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

- ◆ на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;
- ◆ на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Основные обязанности гражданского служащего:

- ◆ соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;
- ◆ исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
- ◆ исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- ◆ соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- ◆ соблюдать служебный распорядок государственного органа;
- ◆ поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
- ◆ не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;
- ◆ беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;
- ◆ представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее — сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);

- ◆ сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;
- ◆ соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом Российской Федерации «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.

Ограничения, связанные с гражданской службой, следующие.

- ◆ Признание служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.
- ◆ Осуждение служащего к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие неснятой или непогашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.
- ◆ Отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений.
- ◆ Наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.
- ◆ Близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

- ◆ Выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства.
- ◆ Наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.
- ◆ Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу.
- ◆ Непредставление установленных Федеральным законом Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах об имуществе и обязательствах имущественного характера.
- ◆ Несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Запреты, связанные с гражданской службой, представлены ниже.

- ◆ Участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом.
- ◆ Замещать должность гражданской службы в случае:
 - ◆ избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных указами Президента Российской Федерации;
 - ◆ 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.
- ◆ Осуществлять предпринимательскую деятельность.
- ◆ Приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход.
- ◆ Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено Федеральным законом Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами.

- ◆ Получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК). Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.
- ◆ 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 Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.
- ◆ Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.
- ◆ 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.
- ◆ Допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

- ◆ Принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.
- ◆ Использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.
- ◆ 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.
- ◆ Создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных организаций (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.
- ◆ Прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.
- ◆ Входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.
- ◆ Заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Требования к служебному поведению гражданского служащего:

- ◆ исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;
- ◆ исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

- ◆ осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;
- ◆ не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;
- ◆ не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- ◆ соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;
- ◆ соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;
- ◆ не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;
- ◆ проявлять корректность в обращении с гражданами;
- ◆ проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;
- ◆ учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;
- ◆ способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- ◆ не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- ◆ соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Государство должно обеспечивать нормальные условия для осуществления государственными служащими их служебных обязанностей и прав. Установлена уголовная ответственность за применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК)) и оскорбление представителя власти (ст. 319 УК). Установлена административная ответственность за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего, сотрудника ОВД или другого гражданина при исполнении ими обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации (ст. 18.7 КоАП) и другим лицам при выполнении ими должностных обязанностей.

Существует строгий порядок поступления на государственную службу. Это право имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет,

владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование, которые согласно принципам государственной службы имеют равный доступ к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Назначение гражданина оформляется приказом по соответствующему государственному органу. Путем назначения замещаются многие государственные должности государственной службы, но в некоторых установленных случаях это происходит по результатам конкурса.

Конкурс представляет собой конкретную форму замещения должностей, включающую элементы выборности. Он может проводиться в форме конкурса документов или конкурса-испытания. В конкурсе документов конкурсная комиссия оценивает участников конкурса на основе документов об образовании, о предшествующей трудовой деятельности, на основании рекомендаций и тестирования. Конкурс-испытание представляет собой испытание конкурсантов на соответствующей государственной должности, завершаемое квалификационным экзаменом.

Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения на соответствующую должность государственной службы либо отказа в таком назначении. Гражданин, принятый на государственную службу, приобретает статус государственного служащего. Прохождение государственной службы отдельными категориями служащих связано с их периодической аттестацией, повышением квалификации.

Аттестация — определение уровня знаний государственного служащего, необходимых для качественного выполнения должностных обязанностей. По результатам аттестации руководитель органа принимает решение, учитывающее рекомендации аттестационной комиссии. Аттестации проводятся не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года. Государственная служба прекращается при увольнении государственного служащего, в том числе и в связи с выходом на пенсию.

8.3. Милитаризованные государственные служащие

К милитаризованным государственным служащим относятся:

- ◆ военнослужащие, правовой статус которых регламентирован федеральными законами Российской Федерации;
- ◆ служащие Федеральной службы безопасности Российской Федерации;
- ◆ служащие Таможенного комитета России;
- ◆ служащие МВД России и др.

Состав служащих перечисленных органов неоднороден. Например, среди военнослужащих можно выделить и профессиональных военнослужащих, и военнослужащих срочной службы, военнослужащих, замещающих должности в государственных органах, а также на военных предприятиях и в учреждениях. Некоторые из военнослужащих выполняют гражданские функции, хотя их статус обременен рядом существенных правил, обусловленных спецификой военной службы. Именно поэтому в соотношении с сущностью гражданской государственной службы к государственным служащим следует отнести военнослужащих, занимающих должности в органах военного управления, а также в других военных организациях и учреждениях.

Многочисленные обязанности государственных служащих можно разделить на общеслужебные и должностные. Первые, в свою очередь, состоят из функциональных обязанностей и ограничений. В частности, сотрудник милиции на территории Российской Федерации независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени обязан оказывать помощь, в том числе доврачебную, гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящихся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни. В случае обращения к сотруднику милиции граждан с заявлениями о событиях, угрожающих личности или общественной безопасности, либо в случае непосредственного обнаружения таких событий он обязан принять меры к спасению людей, предотвращению и пресечению правонарушения, задержанию лица по подозрению в его совершении, охране места происшествия и сообщить об этом в ближайшее подразделение милиции.

Общеслужебные ограничения — это ограничения, связанные с государственной службой. Они изложены в Федеральном законе Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Такие ограничения необходимы для обеспечения четкой работы государственных служащих, предотвращения злоупотребления властью и повышения доверия к ним граждан. Должностные обязанности государственных служащих связаны с занимаемыми ими должностями, поэтому они очень разнообразны и специфичны для каждой должности.

Права государственного служащего можно разделить на служебные и личные. Служебные права связаны с выполнением должностных обязанностей, их принято называть полномочиями.

Тема 9

ПРЕДПРИЯТИЯ И УЧРЕЖДЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

9.1. Понятия и виды предприятий и учреждений

В современных условиях производством и другой деятельностью в социально-культурной и административно-политической сфере занимаются различные организации. Действующее законодательство разделяет их на предприятия, учреждения и иные организации, осуществляющие хозяйственные, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и других потребностей граждан, общества и государства.

Предприятия и учреждения отличаются друг от друга по их назначению. Под предприятием понимается хозяйственная организация, образованная для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Предприятия могут быть классифицированы на виды по различным основаниям.

- ◆ По видам собственности они делятся на государственные, муниципальные, частные, общественные объединения, смешанных форм собственности и т. д.
- ◆ По назначению и организационно-правовым формам: общенациональные, субъектов Федерации, муниципальные, государственные, открытые и закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, производственные кооперативы и др.
- ◆ По характеру выпускаемой продукции, то есть по отраслевой специализации: промышленные (заводы, фабрики, шахты, комбинаты и др.), сельскохозяйственные (колхозы, фермерские хозяйства, объединения, агрофермы и т. д.), строительные (СМУ, строительные кооперативы и т. д.), транспортные (предприятия, депо, паромства, аэропорты, железнодорожные станции и др.), связи (телеграфы, почтамты, узлы связи), торговли (торговые базы, универсамы, специализированные магазины и др.), жилищно-коммунальные (РЭУ, предприятия по благоустройству, энергосети, по газоснабжению и др.). Иными словами, предприятия, производящие продукцию, выполняющие работы и оказывающие хозяйственные услуги.

Предприятия могут объединяться в концерны, союзы, ассоциации и другие объединения на договорной основе.

Учреждением признается организация, созданная для осуществления управленческих, социально-культурных или административно-политических функций. Такие организации не производят продукцию, но создают социальные ценности и ведут самую разнообразную деятельность: образовательную, научную, культурную, правоохранительную, информационную и т. д. (ст. 120 ГК). Учреждения так же, как и предприятия, можно подразделить на виды по следующим основаниям:

- ◆ по форме собственности: частные, государственные и муниципальные;
- ◆ по масштабу и значению деятельности: общедофедеральные, субъектов Федерации, местные;
- ◆ по характеру и сфере деятельности: образовательные (школы, вузы и т. д.), науки (НИИ, академии), культуры (театры, музеи и библиотеки), здравоохранения (больницы и санатории), социальной защиты (интернаты и др.).

К иным некоммерческим организациям относятся потребительские кооперативы, фонды и т. д. Потребительским кооперативом признается добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства, с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемого путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

9.2. Административно-правовое положение предприятий, учреждений и иных организаций

Правовое положение предприятий, учреждений и иных организаций определяется законами, нормами ряда отраслей права (гражданского, административного, трудового) и иными нормативными актами (положениями, уставами). Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений, могут быть подразделены на четыре основные группы.

1. Нормы, относящиеся к предприятиям и учреждениям всех видов собственности.
2. Нормы, адресуемые государственным предприятиям и учреждениям.

3. Нормы, относящиеся к муниципальным предприятиям и учреждениям.
4. Нормы, относящиеся к негосударственным предприятиям и учреждениям.

Независимо от форм собственности данные нормы права устанавливают:

- ◆ общий порядок взаимоотношений организаций с органами исполнительной власти государства;
- ◆ государственную регистрацию предприятий, учреждений и других организаций (порядок производства регистрации, основания отказа в регистрации и т. д.);
- ◆ общеобязательный порядок ведения бухгалтерской и статистической отчетности государственным органом, необходимой для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации;
- ◆ обязанность соблюдать законодательство об охране окружающей среды, земельное законодательство, правовой режим природопользования, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы и требования по защите работников предприятий и учреждений, населения и потребителей продукции, о пожарной безопасности, антимонопольное законодательство и т. д.

Компетентные органы исполнительной власти осуществляют контроль и надзор за соблюдением соответствующего законодательства. Им предоставлено право применять к нарушителям меры административного принуждения, предусмотренные законодательством. В определенных случаях предприятия обязаны получать разрешение на занятие тем или иным видом хозяйственной деятельности. Наличие общего в содержании административно-правового статуса предприятий и учреждений сочетается с его особенностями, имеющимися прежде всего в статусе государственных, муниципальных и негосударственных организаций.

Особенности административно-правового статуса государственных предприятий вытекают из того, что государство является собственником таких предприятий. Государство в лице своих органов образует предприятия и учреждения; определяет предмет и цели их деятельности, их дислокацию, утверждает устав о них; осуществляет управление, назначает на должность и освобождает от должности руководителей, проводит реорганизацию и ликвидацию государственных предприятий.

Должностные лица государственных предприятий наделены полномочиями государственного характера. На них распространяется дисциплинарная власть уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Некоторые виды деятельности разрешаются только государственным предприятиям, функционирование которых подчиняется режиму

лицензионно-разрешительной системы, — производство любых видов оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, приготовление и реализация наркотических средств и т. д. Кроме того, на административно-правовой статус государственных предприятий существенным образом влияет правовой режим их имущества. С этой точки зрения они подразделяются на два вида.

1. Основанные на праве хозяйственного ведения дел (государственные предприятия).
2. Основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия). Правовое положение казенных предприятий характеризуется меньшей степенью самостоятельности по сравнению с государственными.

Административно-правовой статус муниципальных предприятий практически аналогичен статусу государственных предприятий. Главная особенность в том, что их статус реализуется в основном в отношениях с органами местного самоуправления. Органам местного самоуправления предоставлено право создавать предприятия и учреждения для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей, заслушивают отчеты об их деятельности.

Отношения между органами местного самоуправления и руководителями муниципальных предприятий, учреждений и организаций строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством. Особенностью административно-правового статуса негосударственных предприятий, учреждений и организаций является то, что влияние на них со стороны государства ограничено. Роль государства по отношению к ним проявляется в установлении правовых норм и контроле за их соблюдением.

Управление негосударственными предприятиями осуществляют их собственники или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями. Порядок их образования или ликвидации регламентируется законодательством. Учредительным документом является устав или положение о предприятии, учреждении, организации, которые утверждаются его учредителями и регистрируются в государственном органе. Данные о регистрации включаются в Единый государственный реестр.

Предприятие, учреждение или другая организация считаются созданными с момента их государственной регистрации. Их ликвидация

производится по решению учредителей либо по решению суда (в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения-лицензии, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона, либо при осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям). Предприятия и учреждения могут быть ликвидированы и в случае признания их банкротами.

Неправомерные действия государственных органов в отношении организаций могут быть обжалованы в установленном законом порядке.

Предприятие, учреждение считается ликвидированным после внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц. Государственный контроль за созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий осуществляет федеральный антимонопольный комитет.

Управление предприятиями, учреждениями и другими организациями организует собственник или учредитель. Собственник может сам вести управление либо поручить его доверенному лицу (совету директоров). Независимо от этого на предприятии, в учреждении формируется орган управления — администрация. Особенности этого органа управления следующие.

- ◆ Он является органом внутреннего управления. В отношениях с другими предприятиями выступает в качестве юридического лица на равных правах.
- ◆ Территориальные масштабы его деятельности ограничены территорией предприятия (учреждения).
- ◆ Орган управления может быть государственным, муниципальным и т. д. Руководящие должности в органе управления предприятием замещаются способом, определяемым собственником, — по выборам, конкурсу, назначению и т. п.

9.3. Предприятия, учреждения и иные некоммерческие организации в системе ОВД

В системе ОВД России функционируют предприятия, учреждения и фонды, которые предназначены для обеспечения выполнения основных задач и функций ОВД. К числу таких предприятий относятся:

- ◆ предприятия, выпускающие продукцию по государственным заказам (мебель, специальная техника, пошив обмундирования и т. п.);
- ◆ научно-производственные объединения по разработке и выпуску экспериментальных партий криминалистической и специальной техники, средств транспорта и связи, по разработке средств охранной и пожарной сигнализации и защиты;

- ◆ организации капитального строительства и ремонта, предприятия материально-технического снабжения (базы, склады и т. п.);
- ◆ автотранспортные предприятия, типографии, военторги и иные предприятия.

В системе ОВД имеются учреждения:

- ◆ медицинские и лечебно-оздоровительные (поликлиники, госпитали, санатории и т. д.);
- ◆ научно-исследовательские (институты, центры, лаборатории и т. д.);
- ◆ учебные заведения (учебные центры, средние специальные и вузы);
- ◆ учреждения культуры и спорта (клубы, музеи, редакции, архивы и спортивные организации).

К иным некоммерческим организациям относятся различные фонды, действующие в системе.

- ◆ *ОВД* (например, фонд «Великодушие»). Административно-правовой статус этих учреждений имеет свои особенности:
 - ◆ они все учреждаются государством;
 - ◆ на них не распространяется законодательство о приватизации.
- ◆ *МВД России*:
 - ◆ определяет профиль предприятий и их местонахождение;
 - ◆ утверждает их уставы (положения), осуществляет управление ими;
 - ◆ назначает на должность и освобождает от должности руководителей;
 - ◆ устанавливает государственные заказы и доводит их до предприятий;
 - ◆ принимает решение о реорганизации или ликвидации предприятий и учреждений.

Руководители (начальники) предприятий и учреждений системы ОВД обладают государственно-властными полномочиями. Они осуществляют оперативное управление предприятиями и учреждениями на принципе единоначалия. Начальник несет персональную ответственность за всю работу предприятия или учреждения, а также издает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения всеми работниками предприятия или учреждения.

Тема 10

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

10.1. Понятие, виды и порядок создания общественных объединений

Право граждан на объединение закреплено в двух статьях Конституции Российской Федерации, которые непосредственно относятся к данному вопросу. В ст. 13 определяется социальная основа объединения: идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство объединений перед законом. В ст. 30 закреплено право на объединение.

Аналогичные нормы включены в конституции и уставы подавляющего большинства субъектов Российской Федерации. В соответствии с реализациями норм Конституции Российской Федерации текущее законодательство, а именно Федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» закрепляет понятие общественного объединения. Общественное объединение — это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно, то есть путем объединения физических лиц, так и через юридические лица. Из указанного определения вытекают следующие общие черты, которые характерны для всех общественных объединений.

- ◆ Добровольное самоуправление граждан, то есть создаются по инициативе граждан на добровольной основе со своими органами управления.
- ◆ Некоммерческое формирование, не преследующее в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли.
- ◆ Общественное объединение действует от своего имени.
- ◆ Не обладает государственно-властными полномочиями и не признано субъектом правотворчества. Источником его полномочий могут быть нормативно-правовые акты.
- ◆ Образуется физическими и юридическими лицами.

Несмотря на общие черты, общественные объединения классифицируются на виды в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об общественных объединениях» и другими законами об отдельных видах общественных объединений. В качестве примера можно привести:

- ◆ Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;
- ◆ Федеральный закон Российской Федерации от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;
- ◆ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»;
- ◆ Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1995 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- ◆ Федеральный закон Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья»;
- ◆ Федеральный закон Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В настоящее время процесс правотворчества не приостановлен, и действие этих законов распространяется на все общественные объединения, создаваемые по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций).

Общественные объединения могут быть разделены на виды по различным критериям. А. П. Алехин, Ю. П. Козлов, А. А. Кармолицкий в зависимости от организационно-правовых форм различают:

- ◆ общественные организации;
- ◆ общественные движения;
- ◆ общественные фонды;
- ◆ общественное учреждение;
- ◆ органы общественной самодеятельности;
- ◆ союзы (ассоциации).

В зависимости от территориальной сферы деятельности общественные объединения бывают общероссийские, межрегиональные, региональные и местные.

В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев утверждают, что различие между общественными объединениями состоит в целях и интере-

сах, ради которых они создаются — политических, профессиональных, спортивных и т. д. Таким образом, общественные объединения различаются по целям, функциям и полномочиям.

Основные виды общественных объединений:

- ◆ общественная организация;
- ◆ общественные движения;
- ◆ общественные фонды;
- ◆ общественные учреждения;
- ◆ орган общественной организации.

А. П. Коренев и другие ученые-юристы подтверждают, что, кроме перечисленных критериев классификации, общественные объединения можно разделить по сфере деятельности, по форме непосредственного подчинения и по целям образования.

Таким образом, учитывая существующую классификацию в юридической науке, общественные объединения в соответствии с законодательством можно разделить на следующие виды:

- ◆ общественная организация;
- ◆ общественное движение;
- ◆ общественный фонд;
- ◆ общественное учреждение;
- ◆ орган общественной самодеятельности.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности граждан для защиты гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод. Членами общественной организации могут быть в соответствии с ее уставом физические и юридические лица, если иное не установлено федеральным законом и законами отдельных видов общественных объединений. Высшим руководящим органом общественной организации является съезд или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду или собранию.

Общественным движением является массовое общественное объединение, которое преследует социальные, политические, экономические и иные общественно полезные цели. Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду или общему собранию. Например, общественное движение за спасение Арала или озера Байкал и др.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Руководящий орган общественного фонда организуется его учредителями или участниками либо решением учредителей фонда. В случае государственной регистрации фонд осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном ГК.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующим целям, которые закреплены в уставе. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем. В учреждении может быть создан коллегиальный орган, который определяет содержание деятельности общественного учреждения.

Орган общественной самодеятельности является общественным объединением, цель которого — совместное решение различных социальных проблем, возникших у граждан по месту жительства, работы или учебы. Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей.

Кроме того, на основе учредительных договоров могут создаваться союзы (ассоциации).

10.2. Административно-правовой статус общественных объединений

Административно-правовой статус общественных объединений включает в себя порядок создания общественных объединений, их реорганизации и ликвидации, правосубъектность, права и обязанности, ответственность общественного объединения, а также взаимоотношения, реализуемые с субъектами исполнительной власти.

Далее рассмотрим порядок создания общественных объединений, их реорганизации и ликвидации. Общественные объединения создаются по инициативе учредителей — не менее трех физических лиц. Количество учредителей для создания политических партий и других общественных объединений устанавливается законами об указанных видах общественных объединений. В состав учредителей наряду с физическими лицами могут войти и юридические лица.

Административная правоспособность общественных объединений возникает с момента принятия объединением решений о его создании и об утверждении устава объединения и формирования руководящих и контрольно-ревизионных органов съездом (конференцией) или общим собранием. После принятия решений объединение считается созданным. Оно осуществляет свою деятельность, приобретает права и обязанности, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные Федеральным законом Российской Федерации «Об общественных объединениях». Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения. Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае общественное объединение не приобретает прав юридического лица.

В Министерство юстиции Российской Федерации для государственной регистрации общественного объединения подаются следующие документы:

- ◆ заявление;
- ◆ устав общественного объединения в двух экземплярах;
- ◆ выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об учреждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов;
- ◆ сведения об учредителях;
- ◆ документы об уплате регистрационного сбора;
- ◆ документы о предоставлении юридического адреса общественному объединению;
- ◆ протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного и общероссийского общественных объединений;
- ◆ документы, подтверждающие правомочия на использование общественным объединением личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав.

Министерство юстиции Российской Федерации обязано в месячный срок рассмотреть заявление общественного объединения о его регистрации и принять решение зарегистрировать общественное объединение и выдать учредителям свидетельство о его государственной регистрации либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в суде.

Решение о государственной регистрации общественного объединения оформляется в виде заключения и объявляется распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации. На основании решения о государственной регистрации общественному объединению присваивается регистрационный номер с внесением его в Единый государственный реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, который ведется Министерством юстиции Российской Федерации.

Зарегистрированному общественному объединению выдается свидетельство о государственной регистрации установленного образца и один экземпляр устава в прошитом виде, заверенный Министерством юстиции Российской Федерации. Таким образом, административная правосубъектность общественного объединения возникает с момента создания или государственной регистрации.

При создании общественных объединений права и обязанности их учредителей указываются в уставах объединений. Устав должен предусматривать:

- ◆ название, цели общественного объединения и его организационно-правовую форму;
- ◆ структуру объединения, руководящие и контрольно-ревизионные органы общественного объединения, а также территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- ◆ условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения;
- ◆ правила внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;
- ◆ порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

Для установленных уставных целей объединение имеет права и обязанности:

- ◆ свободно распространять информацию о своей деятельности;
- ◆ участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации «Об общественных объединениях» и другими законами;
- ◆ проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
- ◆ учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- ◆ представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государ-

ственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединений;

- ◆ осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- ◆ участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации объединения и при наличии в уставе данного объединения положения об участии его в выборах).

Законами об общественных объединениях могут быть представлены и дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

Теперь рассмотрим обязанности общественного объединения. В своей деятельности общественное объединение обязано:

- ◆ соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;
- ◆ ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;
- ◆ ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- ◆ представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;
- ◆ допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия;
- ◆ оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением установленных целей и соблюдения законодательства Российской Федерации.

В случае совершения общественным объединением, в том числе не зарегистрированным в органах юстиции, нарушения законодательства, ответственность, установленную законом, несут лица, входящие в состав руководящих органов данных объединений. При доказательстве их

вины за организацию указанных деяний данные лица могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут уголовную ответственность за те преступные деяния, в которых они участвовали.

Общественные объединения в соответствии со своими уставами могут наделять руководителей полномочиями выступать от имени объединения и совершать юридически значимые действия. В этих случаях руководители объединения выступают в качестве субъекта административного права и несут административную ответственность.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых льгот и преимуществ. Вместе с тем орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям. Контролирующие органы вправе запрашивать у общественных объединений руководящие документы, направлять своих представителей и др. Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений и размерами уплаты налогов. Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями соответствующих правил и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля. Надзор за соблюдением законодательства общественными объединениями осуществляет Прокуратура Российской Федерации.

Административно-правовые отношения между общественными объединениями и контрольными полномочиями органами юстиции проявляются в контроле за деятельностью общественных объединений, их уставных целей, а также финансовых органов. В этом случае орган юстиции имеет право запрашивать их документы или направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях.

К числу неподконтрольных мероприятий относятся мероприятия творческого характера, то есть фестивали, научные симпозиумы, акции в сфере культуры. Закон предусматривает два случая, когда орган юстиции может применять к общественным объединениям, допустившим противоправные действия, санкции (выявление нарушения законодательства Российской Федерации и совершение действий, противоречащих их уставным целям). Регистрирующий орган может вынести руководителю общественного объединения письменное предупреждение, в котором указываются правовые основы вынесенного предупреждения.

Раздел III
ФОРМЫ И МЕТОДЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 11

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

11.1. Понятие и сущность административно-правовых форм государственного управления

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих управление. Эти действия находят свое выражение в определенных формах управленческой деятельности (издании актов управления, применении правовых норм, обучении, инструктировании, рекомендациях, составлении справок (отчетов), ведении делопроизводства, оформлении документов, регистрации фактов, лицензировании, государственных программах, государственном контракте (договоре) и т. д.). Если функции управления раскрывают основное направление целенаправленного воздействия органов управления на объекты управления, то формы управления показывают, какими путями осуществляется целенаправленное воздействие и как практически осуществляется управленческая деятельность.

Форма — это объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют управление. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции управления, то от использования тех или иных форм зависит результат управленческой деятельности.

Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени. Форма управления — это внешнее практическое выражение конкретных действий, совершаемых органами государственного управления в процессе исполнительной и распорядительной деятельности.

Многообразие задач и функций государственного управления обуславливает существование разнообразных форм управленческой деятельности, предусмотренных законами и иными правовыми актами. Различные формы управленческой деятельности выражают ее содержание, дают представление о том, как практически решаются управленческие задачи, выполняются функции управления, то есть каким образом осуществляется сама управленческая деятельность.

Так как органы государственного управления осуществляют свои функции непосредственно от имени государства, формы их деятельности регламентируются правом. Административно-правовые нормы, которыми определяется правовое положение данного органа, практически определяют и формы его деятельности. Тем самым все используемые органами государственного управления (должностными лицами) формы подчинены интересам и целям исполнительно-распорядительной деятельности. Именно поэтому они избираются соответствующими органами произвольно. Как правило, формы деятельности регламентируются административно-правовыми нормами.

Выбор конкретной формы деятельности подчинен определенным закономерностям: она должна соответствовать компетенции субъекта управления, назначению и функциям управленческой деятельности, содержанию и характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия и особенностям конкретного объекта управления. Например, для того чтобы вызвать определенные юридические последствия, орган управления должен издать юридический акт.

Творческий характер управленческой деятельности немислим без предоставления субъекту управления самостоятельности в выборе тех или иных установленных законодательством форм. Выбор соответствующих форм должен производиться с учетом конкретной управленческой ситуации, требований эффективности и целесообразности.

11.2. Виды административно-правовых форм государственного управления

Формы деятельности субъектов административного права многочисленны и разнообразны. Их классификация позволяет более определенно пользоваться формами государственного управления, учитывать соотношение и знать сферу применения каждой.

Вид конкретной управленческой деятельности определяется характером действий органов государственного управления по осуществлению возложенных на них функций. Осуществление этих действий может повлечь за собой определенные юридические последствия либо не вызывать таких последствий. В соответствии с этим формы государственного управления принято разделять на правовые и неправовые.

Правовые формы государственного управления и их классификация. Правовые формы управленческой деятельности — это те, которые создают, порождают юридические последствия, то есть устанавливают права и (или) обязанности для лица, организации и т. д. (например, приказ о назначении лица на должность в государственной организации).

Характерная особенность правовых форм управления заключается в том, что здесь наиболее отчетливо проявляется государственно-властный, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц.

Правовые формы управления отличаются от других форм деятельности государства (законодательной или правосудия) тем, что посредством их практически реализуется осуществление задач и функций управления, непосредственное руководство экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами на основе и во исполнение принятых в государстве законов. Правовыми формами реализации полномочий субъектами административного права, говоря обобщенно обо всей группе субъектов, являются следующие.

- ◆ Правовые акты государственного управления, которые адресуются объектам управления (лицам и организациям), находящимся за пределами аппарата органа, принимающего акт управления. Данные акты могут быть нормативными или индивидуальными.
- ◆ Правовые акты, направленные на организацию структурных подразделений и их личного состава внутри аппарата управления (например, распределение полномочий, определение распорядка работы, назначение на должность, увольнение с работы и т. д.). Они порождают правовые последствия, но актами управления, в отличие от вышеназванных, не являются.
- ◆ Обращение субъектов административного права по поводу утверждения уставов (общественных объединений, предприятий и учреждений). Эта форма является самостоятельной, потому что обращение с просьбой утвердить устав имеет юридическое значение, так как обязательно к рассмотрению, и если устав не противоречит закону, то должен быть утвержден, а отказ может быть обжалован в суд.
- ◆ Обращения по всем вопросам, которые также подлежат рассмотрению (например, обращение для получения лицензии, обращения с жалобами, заявлениями и предложениями граждан и т. д.).
- ◆ Участие субъектов административного права в гражданско-правовых договорах в качестве стороны (поставки, подряда и т. д.).
- ◆ Участие субъектов административного права в рассмотрении финансово-хозяйственных споров в суде.
- ◆ Деятельность субъектов административного права в качестве носителей многочисленных обязанностей в сфере охраны порядка и безопасности (правила техники безопасности, безопасной работы транспорта, санитарно-эпидемиологические правила, правила пожарной безопасности и др.).

Названные правовые формы деятельности субъектов административного права предусмотрены в законодательстве как официальные при решении соответствующих вопросов. Правовые формы управленческой деятельности можно классифицировать по следующим основаниям: по содержанию, целенаправленности и способу выражения.

По содержанию правовые формы государственного управления разделяются на правотворческие (правоустановительные) и правоприменительные.

Правотворческая управленческая деятельность заключается в создании правовых норм, их усовершенствовании, изменении и отмене, то есть в издании нормативных актов управления. Правотворчество представляет собой следующую поступательную систему действий.

1. Решение органа о необходимости разработки проекта нормативного акта управления.
2. Подготовка текста проекта, его предварительное обсуждение, доработка, согласование, предварительное одобрение соответствующим органом, внесение проекта в правотворческий орган.
3. Обсуждение проекта в правотворческом органе.
4. Принятие или утверждение проекта.
5. Опубликование принятого нормативного акта управления.

Перечисленный комплекс правотворческих действий в полном объеме характерен для коллегиальных органов. Что касается правотворческой деятельности единоначальных органов, то здесь процесс создания нормативных актов менее сложен. Например, руководитель министерства или другого единоначального органа исполнительной власти после подготовки проекта, минуя обсуждение и другие правотворческие действия, может сразу утвердить проект.

Результатом исполнительной, управленческой нормотворческой деятельности являются нормы права подзаконного характера, регулирующие отношения в сфере управления. Наряду с принятием правовых актов нередко называют совершение других юридически значимых действий. Их юридическая значимость заключена в вызываемых ими правовых последствиях (например, составление отчетных данных, выдача справки о месте работы и т. п.).

Все управленческие действия нельзя сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях органы государственного управления (должностные лица) помимо издания актов совершают много действий иного юридического характера. Например, они могут разрешать гражданам, общественным организациям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий: осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию,

выдавать официальные документы и т. п. Юридическая значимость подобных действий и их последствий налицо. Однако свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредованно. Так, наделение специальными правами осуществляется на основании уже принятого правового акта.

В других случаях (например, при регистрации) также необходимо наличие соответствующего правового акта. Учитывая недостаточную определенность иных юридически значимых действий, к числу правовых форм можно отнести издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера.

Правоприменительная деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих управление, заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую норму права в целях принятия индивидуального, то есть разрешения на основе норм права конкретных управленческих дел (вопросов). Правоприменительная деятельность включает:

- ◆ установление фактических обстоятельств дела;
- ◆ выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую надлежит применить в данной ситуации (проверка подлинности юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во времени и пространстве);
- ◆ уяснение смысла и содержания нормы, то есть ее толкование;
- ◆ принятие по делу решения, индивидуального акта;
- ◆ исполнение акта применения нормы права.

По содержанию и свойствам правовых норм, применяемых органами государственного управления и их должностными лицами, правоприменительная деятельность подразделяется на две формы: регулятивную и правоохранительную.

Регулятивная форма правоприменения используется для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов организационного, социально-культурного, внутреннего и внешнеполитического характера, для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций в сфере управления.

Правоохранительная форма правоприменения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность. Посредством этой формы деятельности осуществляются следующие действия:

- ◆ разрешаются юридические споры, возникающие в сфере управления;

- ◆ осуществляется защита субъективных прав граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, государственных и негосударственных служащих в сфере управления;
- ◆ применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовые и иные юридические обязанности.

По целенаправленности (целям использования) правовые формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние. Правовые формы внутриуправленческой деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, ведения делопроизводства, руководства сотрудниками и структурными подразделениями внутри самого органа, а также управления нижестоящими по подчиненности органами. Правовые формы внешней деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на орган задач и функций, составляющих содержание управленческой деятельности. Внутренние и внешние правовые формы управления могут быть как правотворческими, так и правоприменительными.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные. Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческой деятельности предопределяется ее юридическими свойствами. Единственно приемлемым способом выражения правотворческой деятельности следует признать словесно-письменный способ. Результатом правотворчества субъектов государственного управления является нормативный юридический акт, который представляет собой официальный акт-документ. Только в своем документально-содержательном ракурсе нормативный акт может рассматриваться в виде формы права, носителя юридических норм. Правоприменительная деятельность может выражаться письменным, устным и конклюдентным способами.

Наиболее распространенный способ выражения результата управленческой правоприменительной деятельности — индивидуальный письменный акт-документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, его стабильности, точности, определенности и т. п. Широко используется и устный способ (устные приказы, указания, распоряжения и команды), этот способ часто применяется при решении вопросов оперативного характера. Правоприменение может осуществляться при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта применения права.

Неправовые формы государственного управления и их классификация. Неправовые формы управленческой деятельности также предусмотрены законодательством, но при непосредственном применении юридических последствий не создают. К числу таких форм относится, например, информация органа управления подчиненным организациям и лицам о состоянии дел в отрасли, информация средств массовой информации по вопросам экономики, социального развития и другим; совершение материально-технических действий (перевозка, использование средств связи, создание материальных условий деятельности организации и т. д.); обследования, проводимые с различными целями, главным образом для выявления истинного положения дел и определения тенденций развития; проведение различного рода совещаний, семинаров, занятий по изучению определенных научно-практических проблем и др. К неправовым формам управленческой деятельности относятся формы выражения организационных и материально-технических действий по управлению. Неправовые формы, как и правовые, связаны с компетенцией субъектов управления.

Организационные управленческие действия выражаются в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, обучении исполнителей, их инструктировании, оказании практической помощи исполнителям на местах, разработке научно обоснованных рекомендаций и мероприятий по внедрению достижений науки и техники. Организационные мероприятия не связаны непосредственно с возникновением, изменением и прекращением конкретных административно-правовых отношений. Они осуществляются в процессе текущей управленческой деятельности.

Материально-технические действия имеют вспомогательное значение, однако с их помощью материально обеспечивается осуществление всех форм государственного управления. К материально-техническим действиям относятся, например: составление справок, отчетов, ведение делопроизводства, оформление документов, регистрация фактов, размножение материалов и документов и др. Материально-технические действия призваны обеспечить четкую и эффективную работу субъектов управления. Они обеспечивают процесс управления, повышают производительность и культуру управленческого труда. По мере усложнения процесса управления значение и объем материально-технических действий постоянно увеличивается. Эта форма управленческой деятельности больше всего нуждается в оснащении оргтехникой, механизации и автоматизации.

Правовые и неправовые формы управленческой деятельности тесно связаны и отличаются друг от друга, прежде всего по тем последствиям,

которые они в отдельности вызывают. При помощи форм управленческой деятельности реализуются функции государственного управления.

11.3. Формы управленческой деятельности ОВД

ОВД осуществляют свою деятельность в разнообразных формах: организационных мероприятиях, материально-технических операциях, нормотворческой и правоприменительной (регулятивная и правоохранительная) деятельности.

Управленческая деятельность осуществляется как внутри служб, аппаратов и подразделений ОВД, так и во внешней сфере деятельности, взаимоотношения с гражданами, органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами. Формы внутренней организационной деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, руководства структурными подразделениями внутри самого органа и управления нижестоящими по подчиненности органами, а также для руководства сотрудниками. Внутренние и внешние формы деятельности ОВД могут быть нормотворческими, правоприменительными, организационными и материально-техническими. Так как ОВД относятся к числу правоохранительных органов, то они наиболее широко используют правоприменительную форму деятельности вообще и ее правоохранительную разновидность в особенности.

Некоторые формы деятельности ОВД находят свое выражение в издании правовых актов. Они издаются в связи с осуществлением управленческой деятельности, дознания и следствия, а также оперативно-розыскной деятельности. При осуществлении дознания и следствия ОВД издают акты уголовно-процессуального характера. Порядок их издания регламентируется уголовно-процессуальным законодательством.

В связи с осуществлением оперативно-розыскных функций ОВД принимают акты оперативно-розыскного характера. Их принятие определено Федеральным законом Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Большинство издаваемых ОВД актов относятся к актам государственного управления. Их особенностью является то, что они направлены на регулирование и разрешение вопросов управления, возникающих в сфере внутренних дел, области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и др.

Тема 12

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

12.1. Понятие и сущность административно-правовых методов государственного управления

Под методами государственного управления понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, а также реализации функций управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как наиболее рационально можно достичь целей управления, то есть каким образом государство решает задачи в области управления. Иными словами можно сказать, что методы управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

Методы управления находятся в единстве с целями управления. Цель обуславливает специфику использования методов, а выбор методов определяет реальность достижения поставленных целей. С другой стороны, методы показывают, каким образом достигаются цели управления. Они определяют качественную сторону управления. Их совершенствование означает улучшение управления. Методам управления присущи следующие характерные черты (признаки):

- ◆ они связаны с определенным видом государственной деятельности как вариант реализации единой государственной власти;
- ◆ выражают управляющие воздействия субъектов исполнительной власти на объекты управления;
- ◆ используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации своей компетенции;
- ◆ всегда имеют свой адресат (индивидуальный или коллективный);
- ◆ для методов управления характерны форма и их практическое выражение;
- ◆ выбор метода управления находится в прямой зависимости от особенности организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти.

Независимо от содержания и направленности методы правления обладают:

- ◆ объективной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, то есть индивидуальное предписание (приказ, распоряжение и др.) или норма (правило) поведения;
- ◆ характером воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий);
- ◆ способом воздействия (единичный, коллективный и коллегиальный);
- ◆ временной характеристикой (краткосрочные и долгосрочные);
- ◆ тактическим и стратегическим характером.

Сущность методов управления в государстве определяется его социальной природой. Субъекты государственного управления применяют методы воздействия в целях осуществления задач и функций государства и общества для решения экономических, социальных, оборонных, правоохранительных и иных задач.

12.2. Классификация административно-правовых методов государственного управления

Сложность и многообразность процессов управления обуславливает существование множества методов управления. Методы не исключают, а дополняют друг друга, так **как каждый из них характеризуется способом реализации целей управления**. Правильное понимание взаимосвязи методов управления и их классификация важны для познания сущности и условий эффективного использования.

Существует два всеобщих способа социального, в том числе и государственного управления — это методы убеждения и методы принуждения, которые являются универсальными средствами воздействия на сознание и волю людей. Убеждение и принуждение — это части единого целого, то есть механизма обеспечения должного поведения и правопорядка. Они взаимно дополняют друг друга.

Убеждение и принуждение отличаются по характеру воздействия на волю подчиненных. Убеждение проявляется в использовании различных мер для формирования воли властвующего или ее преобразования в волю подвластных. Оно направляется на то, чтобы подвластные сами исполняли выраженную в правовых актах волю законодателя. Благодаря убеждению достигается единство воли законодателя и граждан,

руководителя и коллектива, которое является необходимым условием единства действий.

Убеждение — это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, побуждение интереса, возбуждение желания и стимулирование действий.

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

Разновидностью убеждения в государственном управлении является метод стимулирования должного поведения участников управленческих отношений. Особая роль в стимулировании принадлежит поощрению.

Поощрение — это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почта лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга. Поощрение предназначено для стимулирования активной деятельности субъектов управленческих отношений, формирования законопослушного поведения и укрепления дисциплины в государственном управлении.

Основаниями для поощрения являются указанные в нормах права действия, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социально-культурной и иных сферах жизнедеятельности. Поощрение способствует развитию успехов не только тех, к кому оно применено, но и имеет большое стимулирующее значение для других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, общественному долгу и способствует развитию сознательности граждан.

Содержание поощрения составляют меры морального, материального и морально-материального характера. В Российской Федерации установлена система поощрений, в которую входят государственные награды, государственные и иные премии, почетные знаки и другие виды поощрений, предусмотренные Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г. № 442, законодательством о труде, государственной и муниципальной службе.

В управленческой деятельности убеждение и принуждение выражаются в разнообразных вариантах, что дает основание для выделения более конкретных видов методов управления. Вопрос о квалификации этих методов в юридической литературе решается неоднозначно. Выделяются административные, экономические, социально-психологи-

ческие, а также комплексные методы управления. Указываются общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям. Существуют и иные виды классификации.

Наиболее четким критерием классификации методов управления является характер воздействия на объект управления — прямой или косвенный. Методы прямого воздействия принято называть административными методами. Они характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта управления на поведение управляемых. Субъект управления принимает решение (приказ), исполнение которого носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для объекта отрицательные последствия (ответственность). Эти методы необходимы для нормального осуществления процесса управления.

Методами косвенного управляющего воздействия являются экономические методы управления. С их помощью субъект управления достигает желаемого поведения объекта управления посредством воздействия на его интересы. Управляемый ставится в такие условия, в которых он сам заинтересован действовать должным образом не по прямому предписанию субъекта управления, а в силу того, что такое поведение стимулируется соответствующими средствами.

В государственном управлении также широко используются и методы морального воздействия на человека. Эти методы называются социально-психологическими и выделяются в качестве самостоятельной группы.

Административные, экономические и социально-психологические методы управления, характеризуя способы воздействия субъекта управления на объект управления, взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждый из них может иметь волевое предписание, экономическое содержание и оказывать социально-психологическое влияние. В управленческой практике методы не применяются изолированно друг от друга. В различных управленческих ситуациях, отраслях и сферах управления хозяйством может преобладать использование тех или иных методов (например, в сфере управления хозяйством предпочтение отдается экономическим методам, в социально-культурной сфере — социально-психологическим, в управлении обороной — административным). В государственном управлении важное значение имеют административные методы, так как эти методы необходимы для обеспечения нормального процесса управления.

Административные методы характеризуются властью и подчинением, в них наиболее четко выражается властная природа управленческой деятельности. При их использовании необходимо учитывать интересы

управляемых. Административные методы управления классифицируются по форме выражения, юридическим свойствам, способу воздействия на поведение объектов управления и форме предписания. По форме выражения административные методы управления подразделяются на административно-правовые и административно-организационные. По юридическим свойствам административные методы управления могут быть нормативными (к ним относятся правовые акты, содержащие нормы, которые регулируют управленческие отношения и деятельность управляемых) и индивидуальными (содержат предписания в виде прямых распоряжений, адресованных конкретным исполнителям).

По способу воздействия на поведение объектов управления административные методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия, поощряющие совершение социально полезных действий и запрещающие совершение тех или иных действий.

По форме предписания административные методы могут быть разделены на категорические (императивные), поручительные (например, вышестоящий орган исполнительной власти поручает выполнение нижестоящему органу функций, которые не входят в его компетенцию) и рекомендательные.

К числу административных методов управления относятся способы и средства правового принуждения, которые гарантируют, а при необходимости и обеспечивают соблюдение и исполнение правил поведения, содержащихся в административно-правовых и иных нормах права. В данном случае речь идет об административном принуждении, которое является разновидностью государственного правового принуждения.

Административное принуждение используется в целях предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения правонарушителей к административной ответственности, наказания виновных и обеспечения общественной безопасности. Оно регулируется нормами административного права.

Административное принуждение уполномочены применять различные органы исполнительной власти и их должностные лица. Данное принуждение применяется к тем, кто не находится в непосредственном служебном подчинении у субъекта применения административного принуждения: физическим, должностным и юридическим лицам.

Административное принуждение как метод управления состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение людей. Психическое принуждение воздействует на волю, разум, эмоции, то есть на психику личности, формирует ее волю, склоняет к требуемому общественному поведению путем угрозы применения насилия или каких-либо других мер воздействия,

могущих повлечь невыгодные последствия для личности (например, сотрудник милиции призывает гражданина на допускать противоправного поведения).

Материальное принуждение воздействует на поведение личности, на должностных и юридических лиц через принадлежащие им денежные средства и имущество (например, взыскание с правонарушителя штрафа).

К физическому принуждению относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая ее свободу действий, пресекая противоправное поведение (например, задержание лица за совершение административного правонарушения).

Меры административного принуждения могут применяться как в отношении правонарушителей, так и к лицам, не совершившим правонарушений (в целях предупреждения правонарушений, наступления общественно опасных последствий при стихийных бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях).

Существуют следующие виды административного принуждения:

- ◆ меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), например: введение карантина, принудительное выселение из домов, пожарный надзор, досмотр транспортных средств, проверка документов, досмотр вещей и личный досмотр граждан и др.;
- ◆ меры административного пресечения (административно-пресекательные меры), например: применение к нарушителю физической силы (специальных средств, оружия), временное отстранение от работы инфекционных больных, снос самовольно возведенной постройки, изъятие у граждан огнестрельного оружия, приостановление работы предприятия и др.;
- ◆ меры административно-процессуального обеспечения (например, доставление и административно-процессуальное задержание, медицинское освидетельствование и др.);
- ◆ меры административного взыскания (например, предупреждение, штраф и др.).

В систему экономических методов входят прибыль, премия, кредит и др. Особая роль в повышении эффективности производства на уровне предприятия или объединения принадлежит экономическому стимулированию, хозяйственной самостоятельности, политике налогообложения и др.

Социально-психологические методы управления направлены на создание в коллективе органа исполнительной власти благоприятного и устойчивого морально-психологического климата, способствующего

успешному решению задач, установлению взаимопонимания между субъектом и объектом управления.

К социологическим методам управления относятся методы управления социально-массовыми процессами (например, регулирование движения кадров и др.); коллективами, органами, группами, внутригрупповыми явлениями и процессами (планирование развития коллектива, повышение социальной и групповой активности и др.); индивидуально-личностным поведением (создание благоприятных условий труда для работников, воспитание у работников чувства ответственности за выполнение служебных обязанностей и др.).

К психологическим методам относятся, например: комплектование коллективов на основе психологической совместимости работников, гуманизация труда, психологические побуждения, формирование мотивов труда, оказание доверия, профессиональный отбор работников, обладающих такими психологическими характеристиками, которые наиболее соответствуют занимаемой должности.

Административные, экономические и социально-психологические методы государственного управления взаимосвязаны. Они должны применяться в комплексе, недопустимо их противопоставление, тогда будет налицо результат — достижение целей управления.

12.3. Методы управленческой деятельности ОВД

Общими методами управленческой деятельности ОВД являются убеждение и принуждение. Убеждение как метод управленческой деятельности заключается в воздействии на сознание людей с целью добровольного соблюдения гражданами и должностными лицами норм права и предупреждения правонарушений. Наряду с убеждением ОВД применяют предусмотренные законами и иными нормативными актами меры государственного принуждения.

Являясь всеобщими методами, убеждение и принуждение выражаются и конкретизируются в административных, экономических и социально-психологических методах. В сфере управления внутренними делами широкое применение имеют административные методы. Важную роль играют также и социально-психологические методы. Экономические методы не имеют столь широкого применения.

К числу административных методов управления относится административное принуждение, которое осуществляется ОВД для выполнения возложенных на них задач и обязанностей. Охраняя неприкосновенность личности, ее права, свободы, законные интересы граждан, органов, предприятий, учреждений и организаций, ОВД правомочны применять

меры административного принуждения к тем, кто не поддается влиянию мер убеждения, принуждать правонарушителей к соблюдению норм права, принудительно подчинять их правопорядку. Меры принуждения могут применяться и к лицам, не совершающим правонарушений, в целях предупреждения правонарушений или наступления общественно опасных последствий при стихийных бедствиях, эпидемиях и других чрезвычайных обстоятельствах.

Полномочия ОВД и их сотрудников на применение и использование мер административного принуждения закреплены законами и иными нормативными актами, в частности:

- ◆ Законом Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»;
- ◆ Федеральным законом Российской Федерации от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- ◆ Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и др.

Широкими полномочиями на применение мер принуждения наделена милиция. Охраняя общественный порядок, обеспечивая общественную безопасность и реализуя другие функции, сотрудники милиции в соответствии с законом могут применить меры к недопущению и пресечению правонарушений, привлечению виновных к ответственности. Осуществляя административное принуждение, милиция и ее сотрудники применяют меры:

- ◆ административного предупреждения;
- ◆ административного пресечения;
- ◆ административно-процессуального обеспечения;
- ◆ административного взыскания.

К мерам административного предупреждения относятся:

- ◆ административное задержание;
- ◆ проверка документов, досмотр вещей и личный досмотр граждан, подозреваемых в совершении преступления и административного правонарушения;
- ◆ технический осмотр транспортных средств;
- ◆ оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, проведения карантинных мероприятий в случае эпидемии или эпизоотии, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений, организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных

и лиц, заключенных под стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений;

- ◆ временное ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы общественной безопасности;
- ◆ административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Мерами административного пресечения, применяемыми милицией, являются:

- ◆ требование прекратить правонарушение;
- ◆ административное задержание;
- ◆ доставление в медицинские учреждения либо в дежурные части милиции и содержание в них до вытрезвления лиц, находящихся в состоянии сильного опьянения;
- ◆ приостановление эксплуатации транспортных средств;
- ◆ отстранение от управления транспортными средствами лиц в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления и пользования транспортными средствами;
- ◆ применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

К мерам административно-процессуального обеспечения, которые используются милицией, относятся:

- ◆ административное задержание;
- ◆ доставление нарушителя;
- ◆ отстранение от управления транспортными средствами и освидетельствование на состояние опьянения;
- ◆ личный досмотр, досмотр вещей и транспортных средств;
- ◆ изъятие вещей и документов.

В качестве административных взысканий ОВД применяют:

- ◆ предупреждение;
- ◆ штраф;
- ◆ возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- ◆ конфискацию;
- ◆ лишение права управления транспортными средствами.

Порядок применения взыскания регламентируется законодательством об административных правонарушениях.

Тема 13

АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

13.1. Понятие и юридическое значение правового акта управления

Нормы закона не в состоянии охватить все общественные отношения в сфере управления ввиду их многообразия и динамичности. Целям детальной и наиболее полной юридической регламентации управленческих отношений призвана служить правотворческая деятельность субъектов государственного управления. Ее отношение с другими формами правотворчества (например законодательной) характеризуется подчиненностью, потому что правотворческая деятельность органов исполнительной власти производится на основе и во исполнение законов и других актов органов представительной власти и Президента Российской Федерации.

Наиболее значимыми формами управленческой деятельности являются правовые формы. Одна из основных правовых форм — издание органами государственного управления правовых актов управления (административных актов). Правовые акты управления являются главной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций государственного управления.

Основные признаки правового (административного) акта управления таковы.

- ◆ Правовой (административный) акт имеет юридическую природу, то есть обладает государственно-властным характером и обязателен для тех, кому адресован. Исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства. Специфика юридического характера акта управления заключается в том, что в нем содержится государственно-властное правовое решение вопросов управления.
- ◆ Правовой (административный) акт принимается в одностороннем порядке, исходит из компетентного органа исполнительной власти, должностного лица или иного субъекта государственного управления. Это качество акта управления сохраняется и при принятии его несколькими субъектами управления по соглашению. В таком случае речь идет о выражении коллективной воли субъектов управления в одностороннем порядке.

- ◆ Правовой (административный) акт устанавливает обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения. В последнем случае он влечет возникновение, изменение или прекращение правовых отношений, регулирует как абстрактные, так и конкретные общественные отношения в сфере управления, то есть является актом-регулятором.
- ◆ Правовой (административный) акт носит творческий характер, поскольку направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов. От субъекта управления, разрешающего дело, требуется творческий и научный подход, предвидение, осмотрительность, учет и глубокий анализ практических данных.
- ◆ Правовой (административный) акт принимается субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами. Такой порядок в основном регламентируется административно-процессуальными нормами, например, постановление Правительства Российской Федерации принимается только в коллегиальном порядке и при наличии кворума.
- ◆ Правовой (административный) акт издается, как правило, в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно.
- ◆ Правовой (административный) акт подзаконен, то есть издается полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации и другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения.
- ◆ Правовой (административный) акт может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован.

Таким образом, под правовым актом управления понимается подзаконное официальное решение, принятое органами исполнительной власти в односторонне властном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия. С точки зрения социального содержания правовые (административные) акты управления — это управленческие решения, в которых непосредственно выражены цели, задачи, функции и методы деятельности субъектов государственного управления. Посредством акта управления решаются разнообразные управленческие дела (вопросы, ситуации).

Юридическое значение актов государственного управления многообразно: они устанавливают, изменяют и отменяют нормы права (речь идет о нормативных актах) управления и возлагают конкретные обязанности на субъектов управления или наделяют их определенными правами (например, обязанность совершать то или иное действие в сфере управления, право распоряжаться государственными средствами и т. п.). Акты управления выступают в качестве юридических фактов, то есть оснований для возникновения, изменения или прекращения отношений в сфере управления (например, зачисление гражданина Российской Федерации в кадры МВД России служит юридическим фактом, порождающим соответствующие служебные отношения). Акты управления могут служить:

- ◆ основанием для издания других актов управления (например, на основании акта вышестоящего органа исполнительной власти издается акт нижестоящим органом исполнительной власти);
- ◆ доказательством для суда, основанием для возбуждения судебного дела (об увольнении работника, признании недействительности ордера на жилую площадь и др.);
- ◆ условием действительности других актов (например, выдача ОВД разрешения на приобретение огнестрельного оружия и др.).

Акт управления отличается от закона тем, что носит подзаконный характер, то есть издается на основе и во исполнение закона. Если акт управления противоречит закону, то действует закон.

От судебных актов (приговора, решения, постановления и определения) акты управления отличаются по юридическим свойствам, основаниям и порядку принятия. Судебный акт — это правовая форма выражения правосудия, применяется к лицам, нарушившим права и законные интересы граждан, органов и т. д. Судебный акт — это индивидуальный акт, применяемый в связи с рассмотрением и разрешением судом дела о нарушении или спора о праве. Большинство актов управления издается в связи с совершением субъектами правомерных действий, в целях руководства сферами и отраслями управления.

От актов прокурорского надзора (протеста, представления и постановления) правовой акт управления отличается по юридическим свойствам и основаниям принятия. Акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушение законности, они не содержат в себе норм права, а также предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера, что присуще актам государственного управления.

От гражданско-правовых актов (сделок) правовые акты управления отличаются по своей юридической природе и основаниям принятия.

Для гражданско-правовых актов характерно взаимное волеизъявление сторон. Гражданско-правовой акт — это соглашение, результат взаимного волеизъявления сторон (участников договора), тогда как акт управления может быть принят без согласия заинтересованной стороны.

Акты управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и служебных документов. Документы, имеющие юридическое значение (служебное удостоверение, диплом, протокол об административном правонарушении и т. п.), сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношений. Составленные по установленной форме, они лишь удостоверяют определенные факты. Служебные документы (справки, докладные записки, стенограммы совещаний и т. п.) не имеют юридического значения, а являются источником информации. На основании служебных документов (например, рапорта) могут быть приняты правовые акты управления.

Правовые акты управления отличаются от актов негосударственных, общественных организаций и иных объединений. Последние акты управления издаются от имени негосударственной организации или объединения. Они обязательны лишь для членов таких организаций. Государственно-властным характером эти акты не обладают.

13.2. Классификация актов государственного управления

Цели, задачи, функции и методы исполнительной власти реализуются в разнообразных правовых управленческих актах. Следовательно, в целях лучшего познания их юридических особенностей возможна классификация актов управления по ряду критериев.

Правовые акты управления подразделяются по юридическим свойствам, сроку действия, территории действия, характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты, органам, издающим правовые акты управления, и форме выражения актов. По юридическим свойствам акты управления разделяются на нормативные, индивидуальные и акты смешанного характера.

Нормативными являются те акты, которые содержат в себе нормы права. Они устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы, то есть содержат общие правила, не имеющие конкретного адресата, и рассчитаны на длительный срок действия. Нормативными актами управления определяется правовая статус органов исполнительной власти, подчиненных непосредственно Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации (например, положения о министерствах). Аналогичные акты издаются и действуют на

территории субъектов Российской Федерации и обладают меньшей юридической силой по сравнению с актами законодательных органов субъектов Российской Федерации. Являясь одним из наиболее емких источников административного права, нормативные управленческие акты регулируют общественные отношения, складывающиеся во всех сферах и отраслях государственного управления.

Индивидуальные акты управления не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретный, индивидуальный вопрос управления (дело) на основе законов и иных нормативных актов, то есть являются актами применения норм права к конкретным случаям (например, постановления Правительства Российской Федерации о назначении конкретных лиц на должности заместителей министра, приказ руководителя органа исполнительной власти о поощрении сотрудника органа и т. д.).

Индивидуальные акты — это наиболее распространенный вид актов государственного управления. Посредством индивидуальных актов оперативно решается большое число вопросов и дел, возникающих в процессе управления. Правовые акты управления смешанного характера содержат в себе как нормы права, так и решения по индивидуальным управленческим делам. В указанных актах наряду с общими правилами (нормами права) содержатся предписания, адресованные конкретным органам исполнительной власти и должностным лицам.

По сроку действия акты управления делятся на срочные, бессрочные и временные. Если в акте управления срок не определен, то он действует до тех пор, пока не будет отменен, то есть бессрочно. Когда в акте управления указан срок действия, по истечении этого срока акт утрачивает силу. Временные акты, как правило, действуют в течение неопределенного, но продолжительного срока. В наименовании таких актов указывается, что они временные.

По территории действия правовые акты управления разделяются на акты, действующие в масштабе Российской Федерации, республики в составе России, и акты, действующие в масштабе края, округа, области, города федерального значения, а также административно-территориальной единицы (района, города, поселка или сельского населенного пункта).

По характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты, последние делятся на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления. Акты общего управления издаются органами общей компетенции (Правительством Российской Федерации, правительствами республик в составе России, администрациями края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и другими органами общей компетенции) и обладают большей юридической силой, чем акты межотраслевого и отраслевого управления.

Акты межотраслевого (надведомственного) управления принимаются исполнительными органами межотраслевой компетенции (например, Государственным комитетом Российской Федерации по статистике, Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии и др.), которые решают вопросы, имеющие межотраслевой характер. Эти акты обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, органами, организациями и должностными лицами независимо от ведомственной подчиненности, а также гражданами. Акты отраслевого управления регулируют общественные отношения и разрешают управленческие дела в определенной области управления. Такие акты издаются министерствами, председателями государственных комитетов, руководителями служб, управлений, отделов и т. п.

Органы исполнительной власти Российской Федерации издают следующие акты:

- ◆ Президент Российской Федерации — указы и распоряжения;
- ◆ Правительство Российской Федерации — постановления и распоряжения;
- ◆ министры — приказы, распоряжения, указания и инструкции;
- ◆ государственные комитеты — постановления, а их председатели — приказы, распоряжения, указания и инструкции;
- ◆ руководители федеральных служб, агентств и других органов — приказы, распоряжения, указания и инструкции.

Органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации (президенты, правительства, министерства, комитеты и др.) издают акты, сходные с правовыми актами управления вышеуказанных органов исполнительной власти России. Органы исполнительной власти иных субъектов федерации (краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов) издают следующие акты:

- ◆ главы администраций — постановления, распоряжения и др.;
- ◆ органы специальной и отраслевой компетенции, отделы, управления, департаменты и т. п. — приказы и иные акты.

Руководители государственных предприятий, учреждений и организаций издают приказы и иные акты. Правовые акты управления издаются также государственными органами, которые не являются органами исполнительной власти, например руководителями представительных органов, председателями судов и прокурорами. Эти акты издаются для разрешения внутриорганизационных вопросов. Судьи также выносят постановления по делам об административных правонарушениях.

По форме выражения правовые акты управления подразделяются на словесные и конклюдентные. Словесные, в свою очередь, делятся на письменные и устные. Письменный акт управления рассматривается как

надлежащим образом оформленный письменный документ. Во многих случаях он имеет силу лишь тогда, когда оформлен соответствующим образом письменно. Наряду с письменными актами существуют устные (приказы, распоряжения, указания, команды и т. п.). Чаще всего они принимаются в процессе оперативного решения вопросов управления. Так же, как и письменные, они влекут юридические последствия. Исполнение гарантируется принудительной силой государства. Отказ от выполнения, невыполнение или ненадлежащее выполнение устного акта управления может повлечь юридическую ответственность.

Воля субъекта управления может выражаться посредством определенных жестов, сигналов, знаков и других конклюдентных действий. Таковы, например, жесты милиционера, регулирующего движение транспорта и пешеходов, сигналы и специальные знаки, подаваемые работниками железнодорожного, водного и воздушного транспорта в целях регулирования и обеспечения безопасности движения. Конклюдентные акты также влекут за собой определенные юридические последствия: возникновение, изменение или прекращение административно-правовых и иных правоотношений.

13.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления

Правовой акт управления должен приниматься в строгом соответствии с требованиями принципа законности, на основе и во исполнение законов. Акты управления, не соответствующие закону, подлежат отмене. Вместе с тем они не могут противоречить указам и другим актам вышестоящих органов представительной и исполнительной власти. Основные требования законности, предъявляемые к актам государственного управления, заключаются в следующем.

- ◆ Правовой акт управления должен быть издан полномочным органом и в пределах его компетенции.
- ◆ Правовой акт управления должен приниматься в установленном порядке. Например, акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, то есть простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллегиального органа.
- ◆ Правовой акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами.

Правовой акт управления должен быть издан в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу актов

управления. Акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию. Акты, содержащие сведения, являющиеся государственной тайной, опубликованию не подлежат. Распоряжения Президента могут быть опубликованы Администрацией Президента России в установленном порядке.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации публикуются Администрацией Президента Российской Федерации в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете» и газете «Российские вести». Данное опубликование является официальным. Кроме того, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации могут быть переданы Администрацией Президента Российской Федерации для опубликования в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по каналам связи, а также разосланы соответствующим государственным органам.

Нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести», если иное не предусмотрено законодательством. Официальное опубликование актов осуществляется не позднее 10 дней после их государственной регистрации. Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, юридической силы не имеют. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования ведомственных нормативных актов возложен на Министерство юстиции Российской Федерации. Нормативные акты министерств и ведомств публикуются также в Бюллетене нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации.

Акты органов исполнительной власти республик, входящих в состав Российской Федерации, публикуются в соответствующих изданиях этих республик. Акты органов исполнительной власти иных субъектов Российской Федерации публикуются в периодической печати, а также в иных средствах опубликования актов управления.

13.4. Действие правовых актов управления

Акты Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в силу на всей территории России одновременно по

истечении семи дней после их опубликования в установленном порядке. Акты Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания. Указанные сроки вступления актов в силу не применяются в тех случаях, когда Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации при принятии акта установлен другой срок введения его в действие. При нарушении требований, предъявляемых к актам управления, может встать вопрос об их действительности. Такие акты могут быть ничтожными или оспоримыми.

Ничтожными называются правовые акты управления, которые вследствие своей незаконности не могут порождать и не порождают юридических последствий. Их незаконность настолько очевидна, что они не подлежат исполнению (например, акты, содержащие предписания подчиненным лицам осуществить противоправные действия).

Оспоримыми называются правовые акты управления, которые подлежат обязательному исполнению, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами (например, акты управления, содержащие неточности фактического характера). Вопрос о законности оспоримого акта решается надлежащим государственным органом. В одних случаях оспоримые акты могут быть признаны правомерными (после устранения обнаруженных в них недостатков), в других — недействительными. Однако до признания акта недействительным оспоримый акт управления имеет юридическую силу и порождает юридические последствия.

Правовой акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным. Он может быть отменен органом, издавшим этот акт, или вышестоящим государственным органом, пользующимся правом такой отмены. Основания отмены актов управления может быть незаконность акта, практическая нецелесообразность или необходимость замены устаревшего акта новым, соответствующим изменившимся условиям и потребностям. От отмены актов управления следует отличать их приостановление — официальное временное прекращение действия акта до рассмотрения органом, который обладает правом отмены акта.

13.5. Акты управления ОВД

ОВД издают нормативные и индивидуальные акты управления. Издание нормативных актов ОВД обусловлено необходимостью регулирования общественных отношений, возникающих в сфере внутренних дел. Уполномоченные руководители ОВД издают приказы, инструкции, положения, уставы и другие нормативные акты. Нормотворческая компетенция ОВД неодинакова, ее объем устанавливается в зависимости

от места, которое занимает данный орган в иерархической системе, а также от его функций.

Индивидуальные правовые акты управления издаются ОВД в связи с разрешением конкретных вопросов, возникающих в сфере внутренних дел. Каждый ОВД в том или ином объеме обладает правом принятия индивидуальных актов управления. ОВД издают индивидуальные акты-регуляторы и правоохранительные акты. Акты-регуляторы, издаваемые на основе правовой нормы, регулируют конкретные общественные отношения, устанавливают субъективные права и обязанности участников правоотношения (например, акт управления, разрешающий гражданину приобрести огнестрельное оружие, будет регулировать отношение этого гражданина с магазином, торгующим огнестрельным оружием и другими органами и организациями).

Правоприменительные индивидуальные акты ОВД нацелены на охрану урегулированных юридическими нормами общественных отношений, призваны обеспечить их неприкосновенность. Посредством этих актов осуществляется защита прав, свобод и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций. Правоохранительные акты управления могут быть в виде предписаний, требований о прекращении правонарушения, постановления о пресечении правонарушения, привлечения к административной ответственности, наложения административного взыскания и др.

Акты управления ОВД могут быть выражены письменно, устно или конклюдентным способом. Они могут быть бессрочными и срочными, актами МВД, МВД республик в составе Федерации, ГУВД (УВД), горрайорганов внутренних дел, ОВД на транспорте и др. Все акты ОВД должны соответствовать требованиям, которые предъявляются к актам государственного управления.

Тема 14

УБЕЖДЕНИЕ И ПРИНУЖДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

14.1. Убеждение как метод управленческого воздействия органов исполнительной власти государства

В механизме управленческого воздействия убеждение занимает ведущее место. Оно направлено на то, чтобы подвластные сами добровольно исполняли выраженную в правовых актах волю субъекта власти. Благодаря убеждению достигается единство воли законодателя и граждан, руководителя и коллектива, которое является необходимым условием единства действий.

Метод убеждения представляет собой активное моральное и (или) материальное воздействие на сознание и поведение людей с целью воспитания у них осознанного исполнения требований правовых и других социальных норм.

Убеждение как метод — это такое воздействие, которое обеспечивает добровольное соблюдение гражданами норм права и требований должностных лиц. Убеждение предполагает систематическую работу по формированию общественного сознания, признанию обоснованности и необходимости установленных государством правил и проводимых властью мероприятий. Разъяснение целей государства, проектов законов и намеченных мероприятий необходимо потому, что они затрагивают интересы большинства граждан.

Граждане добровольно подчиняются юридическим нормам, если понимают цели и задачи государства, одобряют их, сознательно и активно участвуют в осуществлении данных целей и задач. Это означает, что с помощью мер убеждения государство добилось желаемого воздействия на сознание и волю людей и у них появилось необходимое понимание, сформировалась внутренняя убежденность в целесообразности юридических предписаний.

Убеждение выступает и как средство профилактики правонарушений и укрепления государственной дисциплины. Оно используется систематически в отношении всех граждан и обеспечивает добровольное выполнение норм, команд, а в конечном итоге воспитывает убежденность и привычку законопослушания. Сущность убеждения состоит

в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает комплекс различных разъяснительных, воспитательных и организационных мер воздействия на сознание и поведение людей.

Среди мер убеждения — разъяснение, обоснование, обсуждение, критика, поощрение, показ положительных примеров и многое другое, описываемое и реализуемое в понятиях и процедурах социальной психологии и педагогики. К примеру, убеждение включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, эмоции, разжигание интереса, возбуждение желания. Выбор и использование этих элементов всегда носит активный и творческий характер.

Формы убеждения разнообразны. Среди них обучение, пропаганда, агитация, разъяснение и обмен опытом. Большое влияние на граждан оказывают инструктажи, митинги, собрания, реклама, своевременное реагирование на обращения и небюрократическое решение дел. Убеждает организационная практика исполнительных органов, пресс-конференции, встречи руководителей с народом, информирование о достигнутых успехах и т. д.

Важное место в стимулировании должного поведения участников управленческих отношений среди мер убеждения принадлежит поощрению. Это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почта лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга. Поощрение предназначено для стимулирования активной деятельности субъектов управленческих отношений, формирования законопослушного поведения и укрепления дисциплины в государственном управлении. С точки зрения правовой основы различают поощрение формальное и неформальное. Формальным признается поощрение, регламентированное правовыми нормами, соответствующие меры оформляются специальными правоприменительными актами (приказами и т. д.) и, как правило, заносятся в трудовую книжку, служебную карточку.

В поощрительной деятельности возможно и желательно проявление инициативы, применение разнообразных мер воздействия, которые вообще не предусмотрены юридическими нормами или не относятся ими к мерам поощрения. Неформальные средства — это и похвала, высказанная лицу руководителем в личной беседе, и похвала публичная, и направление на престижный симпозиум за рубежом, и предоставление ссуды для приобретения мебели, квартиры и многое другое.

Целям стимулирования служат также выдвижение работников, высивших свой профессиональный уровень, на более квалифицированную работу, досрочное присвоение персонального звания или классного

чина (ранга), досрочное снятие с работника дисциплинарного взыскания, освещение в печати достигнутых гражданином успехов в работе или выполнении общественного долга и т. п. Поощрительные средства в зависимости от круга лиц, к которым они могут применяться, делятся на общие, ведомственные, субъектов Российской Федерации, региональные (почетный гражданин города и др.) и локальные.

На основании норм административного права могут поощряться коллективные и индивидуальные субъекты. Среди коллективных находятся структурные подразделения государственных и общественных организаций, предприятия, учреждения, воинские части и другие организации. Среди индивидуальных субъектов выделяются государственные служащие, иные работники государственных организаций, граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства (только к ним применяются такие поощрительные средства, как присвоение звания почетного гражданина России, досрочный прием в российское гражданство).

Основаниями для поощрения являются указанные в нормах права действия, поведение, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социально-культурной, оборонной и иных сферах жизнедеятельности. Поощрение способствует развитию успехов не только тех, к кому оно применено, но имеет и большое стимулирующее значения для других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, общественному долгу, способствует развитию сознательности граждан. Содержание поощрения составляют меры морального (благодарность, почетная грамота и др.), материального (премия, ценный подарок и др.), статутного (присвоение звания заслуженного юриста, почетного гражданина города) и смешанного характера (лауреат премии, премия и др.).

Действующую в Российской Федерации систему поощрений составляют государственные награды, государственные и иные премии, почетные знаки и другие виды поощрений, предусмотренные Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г. № 442, законодательством о труде, государственной и муниципальной службе.

Государственные награды Российской Федерации являются высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, защите Отечества, государственном строительстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные заслуги перед государством. Государственные награды учреждаются указами Президента Российской Федерации. Он же издает указы о награждении и вручает награды.

Государственных наград могут быть удостоены граждане Российской Федерации, иностранные граждане, а также лица без гражданства. К государственным наградам относятся: звание «Герой Российской Федерации», ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации и почетные звания Российской Федерации.

К российским орденам, медалям и знакам отличия относятся: орден «За заслуги перед Отечеством», орден Жукова, орден Мужества, орден «За военные заслуги», орден Почета, орден Дружбы, медаль «За заслуги перед Отечеством», медаль «За отвагу», медаль «Защитнику свободной России», медаль «За спасение погибавших», медаль Суворова, медаль Ушакова, медаль Нестерова, медаль «За отличие в охране государственной границы», медаль «За отличие в охране общественного порядка», юбилейная медаль «50 лет Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.», медаль Жукова, юбилейная медаль «300 лет Российскому флоту» и знак отличия «За безупречную службу». Указами Президента Российской Федерации утверждены статуты орденов, положения о медалях, знаке отличия Российской Федерации и описания названных государственных наград.

Важная роль в стимулировании и поощрении граждан наряду с орденами, медалями и знаками отличия принадлежит почетным званиям Российской Федерации, которые являются одной из форм наиболее высокого признания государством заслуг отличившихся граждан.

К числу почетных званий относятся: «Заслуженный деятель науки Российской Федерации», «Заслуженный юрист Российской Федерации», «Заслуженный работник культуры Российской Федерации», «Заслуженный деятель искусств Российской Федерации», «Заслуженный врач Российской Федерации», «Заслуженный артист Российской Федерации», «Народный артист Российской Федерации», «Заслуженный работник сельского хозяйства Российской Федерации», «Заслуженный строитель Российской Федерации», «Летчик-космонавт Российской Федерации», «Заслуженный учитель школы Российской Федерации» и многие другие. Так, звание «Заслуженный юрист Российской Федерации» присваивается высококвалифицированным юристам за заслуги в укреплении законности и правопорядка, защите прав и законных интересов граждан, формировании правового государства, развитии юридических наук, подготовке юридических кадров, работающим по специальности 15 и более лет.

Лица, удостоенные государственных наград, пользуются льготами и преимуществами в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации. За выдающиеся достижения в сфере науки и техники, литературы и искусства присуждаются государственные премии Российской Федерации (например, молодым ученым за выдающиеся работы в области науки и техники).

Органы федеральной исполнительной власти своими решениями могут устанавливать различные виды поощрения работников, в том числе премии, звания, нагрудные знаки, медали и др. Установление таких видов поощрения производится по согласованию с Комиссией по государственным наградам при Президенте Российской Федерации и Государственной герольдией при Президенте Российской Федерации.

Например, Правительством России учреждена Премия Правительства Российской Федерации в области науки и техники, которая является средством поощрения ученых и специалистов за научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в результате которых получен значительный экономический или социальный эффект, разработаны принципиально новые технологии и техника, приборы, материалы, оборудование, вещества, другие достижения в области науки и техники, а также за создание высококачественных учебников для общеобразовательных учреждений Российской Федерации. Существуют также премии имени выдающихся ученых. Одним из видов поощрения являются премии, золотые и серебряные медали имени выдающихся ученых и деятелей искусства. Медалями награждаются за лучшие научные работы, произведения изобразительного искусства и др.

Система поощрений носит сложный и разнообразный характер. Право поощрять предоставлено широкому кругу государственных органов и их должностных лиц. В ряде отраслей государственного управления, например на транспорте, в Вооруженных Силах, применяются специфические для их условий виды поощрения, установленные уставами о дисциплине в этих отраслях управления.

Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1, за образцовое исполнение обязанностей и достигнутые высокие результаты в службе для сотрудников ОВД предусмотрены следующие виды поощрения: объявление благодарности; выдача денежной премии; награждение ценным подарком; занесение в Книгу почета, на Доску почета; награждение почетной грамотой; награждение нагрудным знаком; награждение личной фотографией сотрудника, снятого у развернутого знамени ОВД; награждение именовым оружием; досрочное присвоение очередного специального звания и присвоение специального звания на одну ступень выше звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности.

В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания. В учебных заведениях МВД, кроме перечисленных мер поощрения, применяются также повышение размера стипендии и предоставление внеочередного увольнения из расположения учебного заведения.

За образцовое выполнение служебного долга сотрудники, прослужившие в ОВД не менее 10 лет, могут быть награждены почетным знаком «Заслуженный сотрудник Министерства внутренних дел Российской Федерации».

За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, другие особые заслуги сотрудники ОВД могут быть представлены к государственным наградам Российской Федерации. Характерной государственной наградой для сотрудников ОВД служит медаль «За отличие в охране общественного порядка». Этой медалью награждаются сотрудники ОВД, военнослужащие внутренних войск, другие военнослужащие за смелость и отвагу, проявленные в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями, за высокие показатели в служебной деятельности и другие заслуги в период прохождения службы, а также иные граждане — за содействие ОВД в их работе по охране общественного порядка.

14.2. Принуждение в деятельности органов исполнительной власти и его виды

Опора на убеждение как основной метод осуществления исполнительной власти не исключает принуждения. Убеждение должно сочетаться с принуждением, когда в этом возникает необходимость. Применение к лицам, допускающим правонарушения, принудительных мер является не только правом, но и обязанностью государства и его должностных лиц.

Принуждение — это такое воздействие, которое обеспечивает исполнение подвластным установленных правил поведения независимо от того, желает он следовать этим правилам или нет. Субъект управления воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу подвластного, чтобы добиться подчинения, то есть заставить его совершить какие-либо действия, либо отказаться от совершения каких-либо действий вопреки своему желанию.

Нормы административного права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых исполнительной властью для обеспечения правопорядка. Принудительные меры, установленные нормами административного права, применяются в рамках внутриорганизационной деятельности органов государственного управления и при осуществлении внешней властной деятельности органов исполнительной власти.

Для обеспечения внутриорганизационной деятельности органов государственного управления служит дисциплинарное принуждение,

которое состоит в применении субъектами дисциплинарной (линейной) власти мер дисциплинарной и материальной ответственности.

Для характеристики мер административного принуждения, применяемых должностными лицами органов исполнительной власти при осуществлении внешней властной деятельности, в учебной литературе используется термин «административно-правовое принуждение». Оно призвано обеспечить защиту правопорядка и реализуется в рамках охранительных правоотношений.

Административно-правовое принуждение — это один из видов государственно-правового принуждения, поэтому ему присущи все признаки последнего. Так или иначе, административно-правовое принуждение ограничивает свободу тех, к кому применяется, существенно затрагивает их права и интересы и носит правовой характер. Это значит, что оно применяется на основе и в рамках закона (только в случаях и порядке, предусмотренных законом). Административно-правовое принуждение имеет также государственно-властный характер, который выражается в том, что только государство вправе издавать нормы, устанавливающие конкретные меры принуждения. Это правоприменительная, правоохранительная деятельность, которая призвана обеспечить защиту правопорядка, она реализуется в рамках охранительных правоотношений. В то же время административно-правовое принуждение обладает рядом особенностей, система которых и предопределяет его качественное своеобразие:

- ◆ меры административно-правового принуждения применяются не только в связи с совершением административных проступков, но и при возникновении обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан, либо для предупреждения и пресечения преступлений;
- ◆ административно-правовое принуждение осуществляется в рамках внеслужебного подчинения субъектами функциональной власти;
- ◆ меры административного воздействия вправе применять многочисленные органы исполнительной власти и их должностные лица (государственные инспекции, органы транспорта, милиции, административные комиссии и др.), а в предусмотренных законодательством случаях — суды и судьи;
- ◆ административному воздействию подвергаются не только отдельные лица, но и организации;
- ◆ административно-правовое принуждение всесторонне регулируется административно-правовыми нормами.

Таким образом, административно-правовое принуждение — это применение субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер, направленных на неукоснительное выполнение гражданами и должностными лицами юридических обязанностей, в связи с совершением противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан. Многоплановость целей административно-правового принуждения и разнообразный характер общественных отношений, охрана которых осуществляется с помощью данного вида принуждения, определяют его внутреннюю неоднородность. Многие авторы считают, что по способу воздействия меры административно-правового принуждения следует делить на меры предупреждения, пресечения и наказания.

К мерам предупреждения такие авторы относят разнообразные средства, направленные на предотвращение правонарушений и других вредных последствий (карантин, закрытие участков границы и др.). Отмечая большое значение предупредительных средств, Д. Н. Бахрах считает, что они не являются принудительными, поскольку принудительные меры применяются только к тем, кто нарушает запреты, то есть совершает неправомерные действия, а вот восстановительные санкции — это особый вид административного принуждения.

По мнению Д. Н. Бахраха, в зависимости от цели, ради которой используются средства принуждения, можно различать меры пресечения, восстановительные меры и взыскания. Однако включение в состав административного принуждения восстановительных мер (например, таких, как изъятие у организаций незаконно полученного, пеня, взыскание недоимки и т. п.) является спорным. Восстановительные меры хотя и применяются в административном порядке, но не зафиксированы в действующих административно-правовых нормах либо применяются субъектами дисциплинарной (линейной) власти.

Не углубляясь далее в научную дискуссию по поводу разграничения административно-принудительных мер, за основу возьмем классификацию, предложенную Л. Л. Поповым и А. П. Кореневым, которая в большей степени отражает специфику административно-правового принуждения, применяемого ОВД. По их мнению, исходя из целей использования способов обеспечения правопорядка и общественной безопасности, специфики возникающих при этом правоотношений и особенностей применяемых мер административного принуждения последние подразделяются на четыре группы.

1. Меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры).

2. Меры административного пресечения (административно-пресекательные меры).
3. Меры административно-процессуального обеспечения.
4. Меры административного взыскания.

Данная классификация в определенной степени относительна. Отдельные меры имеют различные по целевому назначению основания применения (например, проверка документов, досмотр, доставка, задержание и др.) и в зависимости от этого могут одновременно быть включены в состав нескольких групп. Кроме того, довольно специфический характер отдельных принудительных мер (например, беспрепятственное вхождение в жилые и иные помещения граждан, помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями; использование транспортных средств предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений или граждан; доставка в милицию лиц, подозреваемых в совершении преступлений) не позволяет однозначно определить их принадлежность к той или иной группе административного принуждения.

14.3. Меры административно-предупредительного характера

Меры административного предупреждения, являясь одним из видов административного принуждения, используются субъектами их применения в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан. Принудительная природа состоит в том, что они выступают в виде определенных ограничений и запретов административно-правового характера в отношении того или иного физического, должностного или юридического лица.

Основанием применения мер административного предупреждения может быть необходимость обеспечить безопасность пассажирских перевозок на воздушном транспорте, реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение, возникновение обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан при стихийных бедствиях, массовых мероприятиях и другие чрезвычайные ситуации, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ. Следовательно, под мерами административного предупреждения понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также

на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Рассматриваемые меры по целям применения разделяют на две группы.

1. К первой группе относятся меры, которые применяются в целях предотвращения угрозы общественной и личной безопасности граждан, предотвращения наступления возможных нежелательных или вредных последствий, в частности:
 - 1) введение карантина, то есть специального режима въезда (и выезда) в местности, пораженные эпидемией или эпизоотией;
 - 2) закрытие участков государственной границы, участков дороги или улицы для движения в случае аварии, происшествия, проведения массового мероприятия;
 - 3) принудительное выселение из домов, грозящих обвалом;
 - 4) проведение государственного технического осмотра транспортных средств;
 - 5) освидетельствование медицинского состояния лиц и санитарного состояния предприятий общественного питания;
 - 6) проверка противопожарного состояния объектов;
 - 7) досмотр транспортных средств;
 - 8) досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров воздушных гражданских судов.

Характерным для указанных мер административного предупреждения является то, что они могут применяться к лицам даже при отсутствии в их поведении противоправных действий и лишены характера административной кары.

2. Ко второй группе мер предупреждения относятся меры, которые имеют целью предупредить правонарушение, им присуща четкая выраженная профилактическая направленность. Эти меры применяются в отношении некоторых категорий лиц после совершения ими противоправных деяний в целях предупреждения, недопущения совершения ими новых правонарушений. Такими мерами являются:
 - 1) установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
 - 2) предостережение лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они занимаются проституцией;

- 3) наружный осмотр одежды лица, задерживаемого по подозрению в совершении преступления или административного правонарушения, и др.

14.4. Меры административного пресечения

Меры административного пресечения характеризует то, что их применение вызывается реально возникшей противоправной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще длится. Главная определяющая цель применения этих мер состоит в обеспечении прекращения нарушения и устранения противоправной ситуации. В зависимости от конкретной ситуации в качестве непосредственной цели может быть и недопущение противоправного поведения, устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности.

Меры пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по непосредственному прекращению противоправного поведения. Применение данных мер связано с прямым вмешательством в действия правонарушителя с целью их прекращения. Это первичная охранительная реакция на сам объективный факт отклонения от правопорядка, направленная на то, чтобы непосредственно прекратить нарушение и восстановить порядок. Данными действиями исчерпывается их основная задача, которая имеет самостоятельное значение.

Рассматриваемые меры используются не только для пресечения правонарушений, но и для прекращения общественно опасных действий (например, для защиты граждан от нападения взбесившегося животного или общественно опасного посягательства со стороны психически больного человека либо со стороны как недееспособного, так и дееспособного лица). Арсенал мер пресечения весьма разнообразен: от требования прекратить правонарушение до применения оружия. Это могут быть меры психического (угроза применить средства принуждения), материального или физического воздействия, в том числе с использованием технических (специальных) средств и оружия, а также оперативные действия, связанные с личным, организационным или имущественным ограничением, благодаря совершению которых правонарушитель лишается возможности продолжать правонарушение и побуждается к исполнению правовых обязанностей.

Основания, порядок применения и использования мер административного пресечения определяются законами и иными нормативно-правовыми

актами. Меры административного пресечения, помимо общих признаков, имеют индивидуальные особенности, которые позволяют их классифицировать по различным основаниям. Меры пресечения могут применяться как к физическим, так и к юридическим лицам. В зависимости от характера и объекта воздействия их подразделяют на применяемые к нарушителю меры пресечения:

- ◆ имущественного характера;
- ◆ технического характера;
- ◆ санитарно-эпидемиологического характера;
- ◆ финансово-кредитного характера.

Меры административного пресечения в зависимости от способа воздействия разделяются также на общие (обычные) и специальные (особые).

К общим мерам пресечения относятся:

- ◆ требование прекратить противоправные и иные действия, препятствующие выполнению функций государственных органов и должностных лиц;
- ◆ принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;
- ◆ помещение лиц, находящихся в средней и тяжелой степени опьянения, в медицинский вытрезвитель;
- ◆ изъятие у граждан, должностных лиц и организаций огнестрельного оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов и других веществ при обнаружении нарушений правил их хранения и использования;
- ◆ изъятие у граждан вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения;
- ◆ временное отстранение от работы инфекционных больных, а также лиц, находящихся в болезненном или ином состоянии, препятствующем безопасному для окружающих выполнению ими обязанностей;
- ◆ приостановление эксплуатации автомототранспортных и иных транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;
- ◆ удаление сотрудниками милиции лиц, находящихся в состоянии опьянения, с места проведения массового мероприятия;
- ◆ выселение в административном порядке лиц, самоуправно занявших жилое помещение или проживающих в домах, грозящих обвалом;

- ◆ снос самовольно возведенной постройки;
- ◆ приостановление работы предприятий и иных производственных объектов в связи с нарушением правил техники безопасности или правил пожарной безопасности.

Перечисленные меры носят общий ординарный характер и применяются должностными лицами повседневно в виде выполнения обычных функциональных обязанностей.

К специальным мерам пресечения, применяемым только к нарушителю (физическому лицу), относятся:

- ◆ непосредственное применение физической силы;
- ◆ применение специальных средств;
- ◆ применение и использование огнестрельного оружия.

Главный признак, характеризующий специальные меры пресечения, состоит прежде всего в том, что каждая из них, в том числе и применение оружия, представляет собой конкретный насильственный способ воздействия на правонарушителя. Применяя термин «ненасильственные», когда речь идет о применении физической силы, законодатель указывает тем самым на точку отсчета, с которой способ воздействия можно определить как насильственный.

Перечень средств и способов насильственного воздействия, содержащихся в правовых актах, не является исчерпывающим. Так, согласно закону Российской Федерации «О милиции» сотрудник милиции, находясь в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости, при отсутствии специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства. Необходимость применения данной группы мер, как правило, не только вызывается самим фактом совершения правонарушения, но связана также с нежеланием правонарушителя подчиниться законным требованиям сотрудника милиции. Действия правонарушителя в таких случаях посягают не только на охраняемые законом права и интересы граждан, но еще и на установленный порядок управления.

14.5. Меры административно-процессуального обеспечения

Меры административно-процессуального обеспечения используются в целях обнаружения правонарушения, установления личности нарушителя, получения доказательств и создания иных условий для объективного рассмотрения дела о правонарушении и вынесения постановления по делу, а также обеспечения его исполнения. Их основное назначение

состоит в том, чтобы создать необходимые условия для реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за правонарушения.

По характеру принудительного воздействия следует различать:

- ◆ меры ограничения личных неимущественных прав (проверка документов, доставление, задержание, привод, освидетельствование на состояние опьянения, личный досмотр);
- ◆ меры ограничения имущественных прав (досмотр вещей, изъятие вещей и документов, задержание транспортных средств и другого имущества, принудительное исполнение постановления о наложении штрафа).

В зависимости от обеспечительных функций, выполняемых различными мерами административно-процессуального принуждения, все они могут быть разделены на три группы.

1. Меры процессуального пресечения (доставление нарушителя, административное задержание, привод).
2. Меры, направленные на получение доказательств (проверка документов, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, освидетельствование на состояние опьянения).
3. Процессуальные меры исполнения административных взысканий (принудительное взыскание наложенного в административном порядке штрафа; изъятие документа, предоставляющего специальное право гражданину и т. д.).

Доставление нарушителя состоит в принудительном препровождении лица в служебное помещение. Оно применяется:

- ◆ в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности составить его на месте, если составление протокола является обязательным (ч. 1 ст. 28.5 КоАП);
- ◆ для помещения в медицинское учреждение либо в дежурную часть милиции и содержания в них до вытрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке либо могущих причинить вред окружающим или себе (п. 11 ст. 11 закона «О милиции»).

Время, необходимое для доставления нарушителя, четко не определено. В законодательстве лишь отмечается, что доставление должно быть произведено в возможно короткий срок (ст. 27.2 КоАП). В милицию доставляются не только лица, совершившие административные нарушения, но и лица, подозреваемые в совершении преступлений (ст. 100 Устава постовой и патрульной службы).

В случаях, прямо предусмотренных законодательными актами, в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте, если составление протокола является обязательным, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, допускаются административное задержание лица, личный досмотр, досмотр вещей, транспортных средств и изъятие вещей и документов.

Под административным задержанием как мерой административно-процессуального обеспечения понимается принудительное кратковременное ограничение свободы действий и передвижения нарушителя, который содержится в специальном помещении. Оно применяется в целях предотвращения уклонения нарушителя от ответственности и обеспечения возможности для наложения на виновного административного взыскания.

По общему правилу административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, может длиться не более трех часов. В исключительных случаях в связи с особой необходимостью законодательными актами Российской Федерации могут быть установлены иные сроки административного задержания.

Лица, совершившие мелкое хулиганство, нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, производившие незаконную торговлю товарами, свободная реализация которых запрещена или ограничена, торговлю с рук в неустановленных местах, оказавшие неповиновение работнику милиции, иному уполномоченному должностному лицу или представителю общественности, осуществляющие незаконную продажу товаров и иных предметов или мелкую спекуляцию, могут быть задержаны до рассмотрения дела народным судьей или начальником (заместителем начальника) органа. Сроки рассмотрения дел в отношении перечисленных административных правонарушений закреплены в ст. 29.6 КоАП.

Лица, нарушившие пограничный режим, режим в пунктах пропуска через государственную границу, режим государственной границы Российской Федерации в случаях, необходимых для выяснения обстоятельств нарушения, установления личности, могут быть задержаны на срок до трех суток с сообщением об этом письменно прокурору в течение 24 часов с начала задержания. Если нарушитель не имеет документов, удостоверяющих его личность, с санкции прокурора задержание может быть продлено до 10 суток. Порядок, органы (должностные лица), правомочные осуществлять административное задержание, и сроки задержания

регламентируются законодательством об административных правонарушениях, а также Таможенным кодексом Российской Федерации.

Транспортные средства также могут быть задержаны, если управляющие ими лица не имеют при себе документов на право управления, или они не зарегистрированы, не прошли технического осмотра, имеют неисправности тормозной системы, рулевого управления. Задержание означает запрещение эксплуатации с помещением их на охраняемое место. Районная, городская администрация устанавливает порядок хранения транспортных средств и размер оплаты такой принудительной услуги. С целью обеспечения законности применения указанных мер в КоАП и Таможенном кодексе Российской Федерации предусмотрено, что об административном задержании составляется протокол, закреплено право обжалования задержания в вышестоящий орган, прокурору или в народный суд.

Основанием для привода является уклонение лица, привлекаемого к административной ответственности за мелкое хулиганство, мелкое хищение и ряд других правонарушений, перечисленных в ч. 2 ст. 27.15 КоАП, от явки по вызову ОВД или народного судьи. Решение начальника ОВД, народного судьи о приводе выполняют работники милиции. Гражданина приводят, и он должен находиться там, где рассматривается дело. Эта мера прекращается после вынесения постановления по делу.

Привод может осуществляться также для официального предостережения или медицинского освидетельствования. Привод пресекает уклонение лица от выполнения обязанностей явиться в народный суд, ОВД, медицинское учреждение; обеспечивает условия для выполнения процессуальных действий, которые нельзя осуществлять заочно; производится на основании акта, принимаемого народным судьей или должностным лицом ОВД письменно или устно; выполняется работниками милиции; осуществляется в помещении, в котором производятся процессуальные или иные правоприменительные действия, на срок их проведения.

Проверка документов, удостоверяющих личность, производится у граждан и должностных лиц, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения. В производстве по делам об административном правонарушении проверка документов играет важную роль на этапе административного расследования, обеспечивая уполномоченных должностных лиц достоверной информацией о личности нарушителя, в некоторых случаях о факте нарушения (нарушения паспортных правил), позволяет правильно оформить необходимые процессуальные документы.

Личный досмотр осуществляется уполномоченными на то должностными лицами ОВД, военизированной охраны, пограничных войск

и других уполномоченных на то органов одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола. Доступ других лиц в помещение, где производится личный досмотр, должен быть исключен.

Досмотр вещей уполномоченными должностными лицами осуществляется, как правило, в присутствии лица (его законных представителей), в собственности или владении которого вещи находятся. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр может быть произведен в отсутствие собственника (владельца), но с участием двух понятых. Статьей 342 Таможенного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что осмотр товаров, транспортных средств, документов, помещений как самостоятельное процессуальное действие проводится в присутствии понятых.

О личном досмотре и досмотре вещей составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании либо в протоколе об административном нарушении.

Вещи и документы, являющиеся орудием или непосредственным объектом правонарушения, обнаруженные должностными лицами при задержании, личном досмотре или досмотре вещей, подлежат изъятию. При совершении нарушения, за которое может быть наложено взыскание в виде штрафа, лишения права управления транспортным средством, у водителя (судоводителя) изымается водительское удостоверение, которое возвращается после уплаты виновным штрафа.

Изъятие следует понимать как лишение права пользоваться и владеть предметами материального мира. Оно может быть постоянным и временным, возмездным и безвозмездным. Его нужно отличать от конфискации, которая всегда безвозмездна и состоит в лишении права собственности.

Процессуальное изъятие безвозмездно, носит временный характер, продолжается до принятия постановления по делу, в котором должен быть решен вопрос об изъятых товарах и иных предметах. Такое изъятие имеет обеспечительный характер, так как осуществляется с целью сохранения и использования в производстве вещественных доказательств, а также обеспечения исполнения постановлений о конфискации, штрафе, взыскании стоимости товаров и транспортных средств. В случае изъятия вещей и документов об этом составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или административном задержании.

Освидетельствованию на состояние опьянения подлежат управляющие транспортными средствами водители (судоводители) или иные лица, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения (ч. 2 ст. 27.12 КоАП). Направление указанных лиц на освидетельствование на состояние опьянения и проведение их освидетельствования производится в порядке, устанавливаемом

МВД, Министерством здравоохранения и Министерством юстиции Российской Федерации.

14.6. Меры административного взыскания

Под административным взысканием понимается наказание, применяемое в установленном порядке уполномоченным органом (должностным лицом) к виновному физическому или юридическому лицу. Административное взыскание может выражаться в моральном или материальном воздействии на правонарушителя либо во временном лишении его специального права. В ст. 3.2 КоАП закреплены следующие административные взыскания:

- ◆ предупреждение;
- ◆ штраф;
- ◆ возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- ◆ конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- ◆ лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- ◆ административный арест;
- ◆ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- ◆ дисквалификация;
- ◆ административное приостановление деятельности.

Таможенным кодексом Российской Федерации установлены такие взыскания:

- ◆ отзыв лицензии или квалификационного аттестата;
- ◆ взыскание стоимости товаров и транспортных средств.

Перечисленные административные взыскания применяются в целях:

- ◆ воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законов и уважения к правопорядку;
- ◆ предупреждения совершения им новых правонарушений;
- ◆ предупреждения совершения правонарушений другими лицами (ст. 1.2 КоАП).

Задачу предупреждения некоторые наказания решают не только своим воспитательным воздействием, но и лишением субъекта возможности совершать новые нарушения. Именно поэтому можно различать

меры, которые оказывают только исправительно-воспитательное воздействие (штраф, исправительные работы) и наряду с исправительно-воспитательным воздействием создают невозможность совершения новых нарушений (конфискация, лишение прав).

Взыскания могут быть разовыми, единовременными (конфискация, предупреждение, штраф) и длящимися, растянутыми во времени (арест, лишение прав, исправительные работы). Закон разделяет административные взыскания на основные и дополнительные. Возмездное взыскание и конфискация предмета, административное выдворение могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных взысканий, остальные — только в качестве основных. В законе перечень взысканий дан в строго определенном порядке: от менее суровых к более суровым.

Предупреждение применяется в качестве самостоятельной меры наказания за совершение незначительных административных нарушений, а также по отношению к лицам, которые впервые совершили проступок и при этом хорошо характеризуются на работе и в быту. Как и всякое иное взыскание, оно налагается путем издания письменного постановления. Устные предупреждения, которые должностные лица делают гражданам, не могут рассматриваться как взыскания.

Штраф — это денежное взыскание, налагаемое за административные правонарушения в случаях и пределах, предусмотренных законодательством. В настоящее время в связи с инфляционным процессом санкциями правовых норм предусмотрено несколько вариантов определения размеров штрафов.

- ◆ В определенной сумме (до 500 тыс. руб. и т. п.).
- ◆ Кратно минимальному размеру месячной оплаты труда. Этот вариант определения штрафов законодатель использует чаще всего. В таких случаях штраф исчисляется исходя из размера минимальной месячной оплаты труда на день совершения нарушения, а если такой день установить невозможно — на день его обнаружения.
- ◆ Кратно месячному доходу. Например, за нарушение санитарного законодательства может быть наложен штраф на должностных лиц не более суммы трехмесячного дохода, а на работающих граждан — не более суммы месячного дохода.
- ◆ В соотношении к должностному окладу.
- ◆ Кратно стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размеру незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения (например, до пятикратной стоимости похищенного, в размере скрытого или заниженного дохода).

Штраф устанавливается в пределах от одной десятой до 100 минимальных размеров оплаты труда, а равно до десятикратной величины стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размера незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения. В исключительных случаях в связи с выполнением обязательств, вытекающих из международных договоров, и особой необходимостью усиления административной ответственности законами Российской Федерации может быть установлен штраф в большем размере.

Возмездное изъятие применяется только в отношении предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. Оно состоит в принудительном изъятии предмета, его последующей реализации и передаче бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов по реализации. Действующим законодательством предусмотрены следующие варианты применения возмездного изъятия.

- ◆ В качестве основного административного взыскания, альтернативного другим взысканиям, предусмотренным за данное правонарушение (ст. 3.6 КоАП).
- ◆ В качестве дополнительного к основным административным взысканиям:
 - ◆ подлежащим обязательному применению за данное правонарушение (ст. 3.3 КоАП);
 - ◆ применяемым по усмотрению органа (должностного лица), решающего дело, при этом в виде возможной альтернативы конфискации (ст. 3.7 КоАП).

Возмездное изъятие оружия и боеприпасов не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета в собственность государства. Административно-правовая конфискация всегда является специальной: она производится только в отношении вещей, непосредственно связанных с проступком и прямо названных в законе (ружей и других орудий охоты и т. д.). К лицам, для которых охота является основным источником существования, не может применяться конфискация огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, а также других орудий охоты. Конфискуется соответствующий предмет, а не имущество, что отличает эту административную меру от меры уголовного наказания.

Законодательством предусмотрены следующие варианты применения конфискации.

- ◆ В качестве основного административного взыскания (ст. 3.3 КоАП).
- ◆ В качестве дополнительного к основным административным взысканиям:
 - ◆ подлежащим обязательному применению;
 - ◆ подлежащим применению по усмотрению органа (должностного лица), решающего дело;
 - ◆ применяемым органом (должностным лицом) по своему усмотрению в виде альтернативы возмездному изъятию.

Статья 3.7 КоАП подчеркивает, что конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательными актами (например, Таможенным кодексом Российской Федерации). При этом согласно ст. 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, охоты, на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств), применяется на срок до трех лет за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этими правами. Срок такого лишения не может быть менее 15 дней, если иное не установлено законодательными актами.

Лишение управления средствами транспорта не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления в состоянии опьянения, невыполнения требований работника милиции об остановке транспортного средства, оставления в нарушение действующих правил места дорожно-транспортного происшествия, участниками которого они являются, уклонения от прохождения в установленном порядке освидетельствования на состояние опьянения. Лишение специального права не может быть применено к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Лишение прав — это временное ограничение правосубъектности гражданина в административном порядке за административные проступки. Данная мера применяется только к лицам, имеющим специальный административный статус. Речь идет о лишении специальных предоставленных гражданину прав. Указанные правила не распространяются на права граждан, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Административный арест применяется на срок до 15 дней по постановлению районного (городского) суда, судьи. Административному аресту не могут подвергаться беременные женщины, женщины, имеющие детей в возрасте до 12 лет, несовершеннолетние, инвалиды первой и второй групп. Административный арест применяется лишь в исключительных случаях. Это означает, что судья, прежде чем избрать такое взыскание, должен установить, что применение иных мер воздействия к правонарушителю нецелесообразно. Законодатель использует административный арест только в альтернативных санкциях. За соответствующие деяния может быть наложен штраф или назначены исправительные работы, но если по обстоятельствам дела или с учетом личности нарушителя применение этих мер будет признано недостаточным, избирается административный арест.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации состоит в принудительном и контролируемом перемещении лиц через государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством, — в контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из России. Это взыскание может применяться только к иностранцам и лицам без гражданства.

Раздел IV
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ
ПРАВУ

Тема 15

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

15.1. Понятие и содержание административного правонарушения

Под административным правонарушением (проступком) в юридической литературе понимается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие) субъекта (физического или юридического лица), посягающее на общественные отношения, регулируемые нормами административного права, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность. Синоним административного правонарушения — административный проступок. Административное правонарушение включает в себя ряд обязательных элементов, на основании которых строится его понятие.

Элементы административного правонарушения (проступка):

- ◆ наличие деяния;
- ◆ противоправность;
- ◆ антиобщественность;
- ◆ виновность;
- ◆ наказуемость;
- ◆ юридический состав.

Под деянием с правовой точки зрения принято понимать такое поведение субъекта правоотношения, которое может быть выражено в виде действия или бездействия. Под действием понимается активное невыполнение определенной обязанности, неподчинение требованию правовой нормы (например, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах и т. п.).

Бездействие предполагает пассивное невыполнение обязанности (например, невыполнение предписаний Государственной автомобильной инспекции; невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей и т. п.).

Противоправность деяния основывается на запрещении законом или иным нормативно-правовым актом совершения конкретного действия (бездействия). Лицо, совершающее противоправное деяние, тем самым

нарушает норму действующего законодательства (конституционного, административного, гражданского и др.). Закон рассматривает противоправное деяние, совершенное субъектом административного правонарушения, в качестве проступка (административного деликта) лишь при наличии вины этого лица.

Антиобщественность административного правонарушения заключается в том, что оно имеет вредоносную направленность в виде посягательства на защищаемые обществом ценности: права и свободы человека и гражданина, собственность, независимость от ее форм, — государственную, частную и общественную; окружающую природную среду; государственный общественный порядок, а также порядок управления.

Виновность деяния означает, что оно совершено умышленно или по халатной неосторожности. Наличие вины — обязательный признак административного правонарушения (проступка).

Содержание умышленной вины зависит от того, как административное правонарушение сконструировано в законодательстве. Составы административных проступков условно разделяют на формальный и материальный. При этом для первого достаточно совершения указанного в законодательстве действия или бездействия независимо от наступления вредных последствий. Например, ст. 12.21–2 КоАП в качестве формального состава административного правонарушения предусматривает нарушение правил перевозки опасных веществ и предметов на железнодорожном, морском, речном и автомобильном транспорте и электротранспорте.

Материальные составы административных правонарушений, в отличие от формальных, включают в качестве обязательного признака, помимо действия (бездействия), последствие и причинную связь между деянием и наступлением вредного результата, например вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10 КоАП).

В формальных составах административных правонарушений умышленная вина заключается в сознании лицом противоправного характера совершаемого деяния. При этом не требуется, чтобы нарушитель точно знал, когда и каким органом совершение тех или иных действий запрещено и какие конкретно вредные последствия могут наступить в результате его действия (бездействия).

В материальных составах административных проступков умышленная вина, кроме сознания противоправности деяния, включает также отношение нарушителя к наступившим вредным последствиям. Лицо предвидит эти последствия и желает либо сознательно допускает их наступление.

Неосторожная вина определяется применительно к материальным составам административных правонарушений и связывается исключительно

с отношением нарушителя к последствиям своего действия. В формальных проступках неосторожная вина характеризуется тем, что лицо, как правило, не сознает противоправности своего действия, хотя должно было и могло сознавать как противоправность, так и наказуемость поведения в административном порядке.

Различается две формы неосторожной вины: легкомыслие — предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия (бездействия), соединенное с самонадеянным расчетом их предотвращения, и небрежность — непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий.

Наказуемость деяния предусматривает применение административного взыскания в виде санкции к виновному лицу специально уполномоченным на то государством органом либо должностным лицом и составляет ответственность за совершение административного правонарушения. Являясь юридическим основанием административной ответственности, административное правонарушение включает в себя в качестве обязательного элемента юридический состав. Это совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков, наличие которых может повлечь административную ответственность.

Признаки (элементы) юридического состава административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, урегулированные нормами административного или иной отрасли права, охраняемые мерами государственного принуждения. К таким общественным отношениям относятся отношения, возникающие в процессе реализации политических, экономических, трудовых и иных прав и свобод человека и гражданина; отношения, охватывающие сферу государственной, частной и общественной собственности; окружающей природной среды; здравоохранения; безопасности личности, государственного общественного порядка, а также порядка управления.

Объективная сторона административного правонарушения проявляется в виде деяния, имеющего противоправный характер, или, что одно и то же, в виде запрещенного административно-правовой нормой действия или бездействия, посягающего на конкретные общественные отношения. Вместе с тем такое деяние может проявляться повторно, неоднократно или иметь длящийся характер, что имеет существенное значение для правильной юридической квалификации правонарушения и определения вида взыскания за его совершение.

Под неоднократностью в юридической литературе принято понимать совершение лицом аналогичных противоправных действий два и более раза с разрывом в течение определенного промежутка времени, за кото-

рые к правонарушителю хотя и не применялись меры административной ответственности, но он мог быть предупрежден компетентным органом или должностным лицом (например, нарушение правил административного надзора и т. п.).

Под повторностью в юридическом смысле понимается совершение лицом двух и более аналогичных административных правонарушений в течение года, если в отношении хотя бы одного из них к правонарушителю были применены меры административного взыскания либо административное правонарушение было зарегистрировано в установленном законом порядке. Повторность превращает простой вид данного правонарушения в квалифицированный, за совершение которого устанавливается повышенная административная ответственность.

Продолжаемое (длящееся) правонарушение представляет собой ряд сходных по своему характеру, направленности и содержанию действий, составляющих в своей совокупности единое правонарушение. Длящееся правонарушение имеет неразрывную связь действий, направленных на длительное невыполнение предписываемых обязанностей, возложенных законом на виновное лицо под угрозой административной ответственности.

Субъектами административного правонарушения являются как физические лица, так и коллективные образования, признаваемые в установленном законом порядке виновными в совершении конкретного проступка. Среди субъектов Российской Федерации КоАП предусматривает пять видов физических лиц.

1. Граждане Российской Федерации.
2. Иностранцы граждане (включая субъектов с двойным гражданством).
3. Лица без гражданства.
4. Специальные (индивидуальные) субъекты, обладающие индивидуальным административно-правовым статусом (должностные лица, водители, предприниматели без образования юридического лица и т. п.).
5. Особый субъект — физическое лицо, имеющее связь с особенностями его административно-правового статуса, ограничивающего его административную ответственность (сотрудники ОВД, военнослужащие, несовершеннолетние, отдельные категории иностранных граждан).

По установленному правилу все физические лица могут быть привлечены к административной ответственности по достижении ими предусмотренного к моменту совершения административного проступка возраста 16 лет и при условии их вменяемости. Вместе с тем ряд лиц, относящихся к категории специальных субъектов (например, должностные

лица), реально могут обладать такими правами лишь с возраста 18 лет, что и определяет порядок их привлечения к административной ответственности с момента фактического назначения на должность.

КоАП исходит из того, что находящиеся на территории России иностранцы и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами России, однако фактическое исполнение закона обусловлено международно-правовыми обязательствами Российской Федерации. Административная ответственность указанных лиц может быть урегулирована ратифицированным международным договором, который по своей юридической силе превосходит акты внутреннего законодательства. В таком случае норма, предусмотренная КоАП, уступает свое место международному правовому акту.

Среди коллективных субъектов можно различать общие и специальные. При этом признаки специальных субъектов прямо называются в норме, устанавливающей ответственность. Из закона вытекает необходимость различий между субъектами административного правонарушения и административной ответственности. Следует иметь в виду, что не всегда субъекты административного правонарушения подлежат административной ответственности. Например, военнослужащие и призванные на военные сборы военнообязанные, а также лица рядового и начальствующего состава ОВД, как правило, подлежат не административной, а дисциплинарной ответственности.

Следовательно, круг субъектов административного правонарушения и круг субъектов административной ответственности не всегда совпадают. Таким образом, характеристика субъекта имеет существенное значение как для определения его роли в системе общественных отношений, так и для правильного выбора меры административной и иной ответственности.

Субъективная сторона административного правонарушения — психоэмоциональное отношение субъекта к совершаемому им противоправному деянию и его возможным вредным последствиям. Центральное место субъективной стороны занимает вина субъекта, которая может проявляться в форме как умысла, так и неосторожности. Наличие умысла означает, что проступок был совершен осознанно: лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий (ст. 2.2 КоАП).

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предви-

дело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (ст. 2.2 КоАП). Следует отметить, что наличие умышленной вины может служить основанием для наложения на виновного более строгого взыскания.

Административные проступки в отличие от уголовно наказуемых правонарушений носят менее опасный характер. Однако это не означает, что они не содержат общественной опасности. Административным проступкам, как и уголовно наказуемым деяниям, присуща общественная опасность, антиобщественная направленность и угроза нормальному развитию соответствующих общественных отношений, хотя их степень общественной опасности ниже, чем у преступлений.

Материальным признаком административных проступков, как и преступлений, выступает их общественная опасность, которая и является выражением определенной степени их антиобщественной сущности. Именно степень общественной опасности служит критерием оценки и ограничения административных проступков от иных правонарушений.

Значение рассмотренных выше элементов административного правонарушения состоит в неразрывной связи с разрешением вопроса о возможности последующего наступления административной ответственности для лиц, совершивших административные проступки. Выпадение хотя бы одного из рассмотренных элементов административного правонарушения либо признаков его юридического состава исключает и наступление административной ответственности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что юридическим основанием административной ответственности является административное правонарушение (административный проступок).

Защищая интересы общества, права и свободы граждан, государство использует средства и методы социального контроля за соблюдением норм поведения, применяя к нарушителям меры не только морального (общественного) воздействия, но и юридической ответственности. Одним из видов юридической ответственности, устанавливаемым государством в целях обеспечения законности, является административная ответственность.

15.2. Административная ответственность

Административная ответственность выступает как средство обеспечения не только административно-правовых, но и иных норм: трудового, финансового, жилищного права и др. Она наступает за нарушение не каждой нормы административного права, а только тех из них, которые содержат санкции в виде мер административного взыскания. Обеспечение неотвратимости административной ответственности всегда является

важнейшей задачей законодательства. Административная ответственность преследует цели восстановления социальной справедливости, предотвращение административных правонарушений, воспитание у членов общества уважительного отношения к нормам административного права и представляет собой способ превентивного воздействия на волю и мотивы поведения субъектов общественных отношений. Понятие института административной ответственности конструируется на двух основных элементах:

- ◆ обязанностях лица, совершившего административное правонарушение, отчитаться перед компетентным органом административной юрисдикции;
- ◆ обязанностях претерпеть определенные лишения имущественного, нравственного, правового либо иного предусмотренного в законе характера в виде административного взыскания.

Именно поэтому административную ответственность нельзя отождествлять с наказанием или взысканием, так как наказание (взыскание) — лишь один из компонентов административной ответственности, а не сама ответственность. Понятие административной ответственности несколько шире понятия административного взыскания.

Административная ответственность — это предусмотренная нормами административного права обязанность лица, виновного в совершении административного правонарушения, отчитаться о своих неправомерных действиях перед уполномоченным органом административной юрисдикции или представляющим этот орган должностным лицом, возместить причиненный материальный ущерб в размере и порядке, предусмотренном административным законодательством, и понести соответствующее наказание. Являясь составной частью государственного принуждения, административная ответственность обладает следующими отличительными признаками (чертами).

- ◆ Основанием административной ответственности является юридический факт — административное правонарушение (проступок).
- ◆ Административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.
- ◆ Порядок привлечения к административной ответственности регламентируется административным законодательством, отличается от порядка привлечения к уголовной и гражданско-правовой ответственности сравнительной простотой и возможностью ее применения многими государственными юрисдикционными органами либо представляющими их должностными лицами.
- ◆ Административная ответственность менее сурова, чем уголовная, и не влечет судимости.

- ◆ Мерой административной ответственности является государственно-правовая реакция на определенный вид противоправного поведения, проявляемая в виде особого рода санкций — административных взысканий.
- ◆ Административное взыскание как элемент административной ответственности может быть наложено только в порядке, установленном законом, и не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях нарушителя юридического состава административного проступка взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении.

Административная ответственность является средством борьбы не с мыслями и намерениями, а с конкретными внешними материализованными проявлениями человеческой деятельности, носящими противоправный антиобщественный характер.

Обстоятельства, исключающие административную ответственность. Посредством закрепления обстоятельств, исключающих наступление административной ответственности, создаются необходимые юридические гарантии, обеспечивающие охрану граждан от необоснованного наложения административных взысканий за совершение деяний, хотя и подпадающих внешне под признаки административных проступков, но не имеющих общественно вредного характера. Вместе с тем такие обстоятельства имеют стимулирующее значение в сфере административно-правового регулирования и отвечают интересам общества и законопослушных граждан. К числу обстоятельств, исключающих наступление административной ответственности, законодатель относит следующие.

- ◆ Совершение лицом действия, хотя и подпадающего под признаки юридического состава административного правонарушения, но совершенного в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП), то есть если действие лица было направлено на устранение более значительной опасности, которая не могла быть устранена иными средствами (например, для устранения опасности, угрожающей государственному или общественному порядку, порядку управления и т. п.).
Состояние крайней необходимости возникает, когда имеется личная, действительная, реальная, а не мнимая опасность указанным интересам, и не в будущем, а в настоящем.
- ◆ Совершение противоправного действия лицом, находившимся в это время в состоянии невменяемости (ст. 2.8 КоАП), то есть

если лицо не могло отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими вследствие хронической душевной болезни, временного расстройтва душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния.

Иначе говоря, не подлежит административной ответственности лицо, в противоправных действиях которого отсутствует субъективная сторона юридического состава административного правонарушения. Невменяемость определяется законом как особое психическое состояние субъекта в момент совершения административного проступка, вызванное болезненными нарушениями психики такой глубины, при которой лицо лишается способности отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими.

Равным образом законодатель подходит к вопросу о возможности привлечения к административной ответственности несовершеннолетних правонарушителей. При этом такая возможность ограничена условием достижения возраста 16 лет, что указывает на позицию законодателя в оценке возрастной дееспособности лица и освобождения его по этому основанию от административной ответственности, если до совершения административного проступка лицу не исполнилось 16 лет. В данном случае речь идет о личной ответственности индивидуума и о применении к нему в необходимых случаях мер государственного принуждения в виде административного взыскания.

- ◆ К обстоятельствам, исключающим наступление административной ответственности, можно отнести и срок давности наложения административного взыскания (ст. 4.5 КоАП). По истечении определенного в законе срока производство по делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. В данной норме установлено, что административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения. По общему правилу, срок давности привлечения к административной ответственности равняется двум календарным месяцам со дня совершения административного проступка либо со дня его обнаружения (при длящемся правонарушении); в случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения административное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Вместе с тем срок давности, установленный ст. 4.5 КоАП, действует только при привлечении к ответственности индивидуальных субъектов. В действующем административном законодательстве нет единых

норм о сроках давности наложения административных взысканий на коллективных субъектов или юридических лиц.

Особое место законодатель отводит административной ответственности военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, за совершение административных проступков (ст. 2.5 КоАП).

К таким лицам относятся:

- ◆ военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные;
- ◆ лица рядового и начальствующего состава органов МВД.

Ответственность данной категории лиц ограничена узкими рамками правонарушений, за которые административные взыскания могут быть применены по общим основаниям, — это правонарушения, связанные с правилами дорожного движения, правилами охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенными правилами и за контрабанду. К указанным лицам не могут быть применены исправительные работы и административный арест, а к военнослужащим, кроме того, штраф и лишение права управления транспортными средствами. Во всех остальных случаях за совершение проступков, содержащих признаки составов административных правонарушений, рассматриваемые лица несут административную, а дисциплинарную ответственность.

15.3. Понятие административных взысканий, особенности и порядок их наложения

Административное взыскание является разновидностью мер административного принуждения, применяемого государственно-властными органами к лицам с административно-деликтным поведением, и проявляется в создании для правонарушителя различных неблагоприятных последствий, связанных с моральными, материальными, правовыми либо физическими ограничениями. Наложением административного взыскания выражается официальное осуждение государством противоправных действий правонарушителей. Административное взыскание является мерой административной ответственности и применяется только за совершение административного правонарушения. Задачи административного взыскания связаны:

- ◆ с ограничением противоправного поведения физических и юридических лиц;
- ◆ с обязанностью правонарушителя загладить свое виновное противоправное поведение перед обществом исполнением принятых в соответствии с законом действий добровольно или в принудительном порядке.

Как мера ответственности административное взыскание применяется в целях:

- ◆ воспитания лица, совершившего административное правонарушение;
- ◆ предупреждения совершения им новых правонарушений;
- ◆ предупреждения совершения правонарушений другими лицами (юрисдикционная превенция).

Административные взыскания, являясь основной и наиболее многочисленной группой мер воздействия на правонарушителей, всегда выражают отрицательную оценку совершенного правонарушения государством. В ст. 3.2 КоАП дан перечень административных взысканий, различающихся по своему содержанию и характеру оказываемого ими воздействия.

Систему административных взысканий составляют:

- ◆ предупреждение;
- ◆ административный штраф;
- ◆ возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- ◆ конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- ◆ лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- ◆ административный арест;
- ◆ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- ◆ дисквалификация;
- ◆ административное приостановление деятельности.

Перечень названных административных взысканий не является исчерпывающим и может быть дополнен в случае необходимости текущим законодательством.

Определяя порядок привлечения к административной ответственности, к неперемемному условию законодатель относит соблюдение правила, согласно которому за одно и то же административное правонарушение к лицу, совершившему его, может быть применено основное либо основное и дополнительное взыскание, предусмотренное за данное правонарушение.

В соответствии со ст. 3.3 КоАП возмездное изъятие и конфискация предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных взысканий. Фактически возмездное изъятие и конфискация применяются только

как дополнительные меры в связи с отсутствием в особенной части КоАП статей, по которым бы данные виды взысканий применялись самостоятельно, только в качестве основных.

В ст. 4.4 КоАП законодатель, определяя порядок применения административных взысканий, устанавливает, что при совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное взыскание налагается за каждое правонарушение в отдельности. Если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), взыскание налагается в пределах санкции, установленной за более серьезное нарушение. В этом случае к основному взысканию может быть присоединено одно из дополнительных взысканий, предусмотренных статьями об ответственности за любое из совершенных правонарушений.

Особенностью применения мер государственного принуждения в виде административных взысканий является также то обстоятельство, что рассматриваемая система позволяет обеспечить дифференцированный подход при применении к правонарушителю административных взысканий и индивидуализирует возможность наказания каждого конкретного субъекта в зависимости от различных обстоятельств, к которым законодателем отнесены смягчающие либо отягчающие административную ответственность обстоятельства.

Обстоятельства, смягчающие ответственность за административные правонарушения (ст. 4.2 КоАП):

- ◆ раскаяние виновного;
- ◆ добровольное сообщение лицом о совершении им правонарушения;
- ◆ предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;
- ◆ совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- ◆ совершение правонарушения несовершеннолетним;
- ◆ совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до одного года.

Законодатель не исчерпывает всех обстоятельств, которые могут быть признаны смягчающими административную ответственность. Он предоставляет полномочному органу или должностному лицу, решающему вопрос о привлечении к административной ответственности, право самостоятельно признавать смягчающими обстоятельства, не указанные в законодательстве (например, материальное положение лица, условия его занятости, состояние здоровья и т. п.).

В отличие от смягчающих обстоятельств, перечень указанных законодателем обстоятельств, отягчающих ответственность за административные правонарушения, является исчерпывающим в том смысле, что орган (должностное лицо), налагающий взыскание, в зависимости от характера административного правонарушения не может выйти за его пределы.

К обстоятельствам, отягчающим ответственность за административные правонарушения, относятся следующие (ст. 4.3 КоАП).

- ◆ Продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его.
- ◆ Повторное совершение в течение года однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию.
- ◆ Совершение правонарушения лицом, ранее совершившим преступление.
- ◆ Вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение.
- ◆ Совершение правонарушения группой лиц.
- ◆ Совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах.
- ◆ Совершение правонарушения в состоянии опьянения. Орган (должностное лицо), налагающий административное взыскание, в зависимости от характера административного правонарушения, может не признать данное обстоятельство отягчающим.

Указанные обстоятельства являются основанием для усиления ответственности за административное правонарушение и признаются отягчающими лишь тогда, когда они не включены в качестве квалифицирующих признаков состава правонарушения. Наличие смягчающих либо отягчающих административное правонарушение обстоятельств позволяет юрисдикционному органу дифференцированно подходить к вопросу о выборе вида административного взыскания.

В административном законодательстве определен срок погашения административного взыскания (ст. 4.6 КоАП). Так, если в течение одного года со дня окончания исполнения взыскания лицо не совершит нового административного правонарушения, то считается, что оно не подвергалось административному взысканию. С истечением срока погашения административного взыскания новое административное правонарушение, совершенное этим же лицом, не может быть квалифицированно как повторное. Вместе с тем срок давности для погашения административного взыскания прерывается, если виновному будет назначено какое-либо административное взыскание за новое правонарушение (за исключением тех взысканий, учет которых не ведется, — штраф на месте).

Тема 16

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ И МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

16.1. Дисциплинарная ответственность по административному праву

Различаются следующие виды правонарушений: дисциплинарные проступки, административные правонарушения или проступки, гражданско-правовые нарушения и уголовные преступления. За эти правонарушения соответственно установлена дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность. Данные виды ответственности предусматриваются соответствующим законодательством (трудовым, административным, гражданским, уголовным и т. д.).

Дисциплинарная ответственность состоит в наложении дисциплинарных взысканий субъектами дисциплинарной власти в пределах их полномочий и на основе правовых норм на подчиненных им по службе работников за дисциплинарные проступки и иные правонарушения. Отличительными особенностями дисциплинарной ответственности являются следующие:

- ◆ дисциплинарная ответственность наступает, как правило, за совершение дисциплинарного проступка, но может наступать и за совершение иных правонарушений (например, дисциплинарная ответственность военнослужащих за административные правонарушения в соответствии со ст. 2.5 КоАП);
- ◆ дисциплинарная ответственность состоит в применении карательных санкций — дисциплинарных взысканий;
- ◆ дисциплинарная ответственность применяется только руководителем (начальником) в отношении подчиненного ему по службе работника;
- ◆ основания и порядок применения дисциплинарной ответственности регулируются как административным (в отношении государственных служащих), так и трудовым правом (в отношении иных категорий работников предприятий, учреждений, организаций и объединений).

Дисциплинарный проступок образует противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности. Должностные лица и работники федеральных органов исполнительной власти

и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которых наложено дисциплинарное взыскание за нарушение федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и вступивших в законную силу решений судов, не подлежат в течение года премированию, представлению к награждению государственными наградами (кроме случаев проявления мужества на пожаре, при спасении утопающих, защите правопорядка или в условиях боевых действий) и знаками отличия, повышению в должности или представлению для присвоения очередного квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания).

Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, за который предусмотрено дисциплинарное взыскание. Оно применяется в порядке подчиненности уполномоченными органами (должностными лицами). Пределы дисциплинарной власти этих органов (должностных лиц) определяется правом.

Субъектами дисциплинарных проступков является основная масса работников. Вместе с тем обязанности определенных категорий государственных служащих, реализующих свои властные полномочия, вне рамок трудовых отношений, военнослужащих и др. определяются законами.

Государственный служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более чем на месяц) до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. За совершение дисциплинарного проступка на виновного может быть наложено дисциплинарное взыскание. Виды и размеры этой разновидности карательных санкций устанавливаются нормативными актами. Цель применения дисциплинарных взысканий (общая и частная превенция правонарушений) достигается как содержанием, так и процедурой их применения. Дисциплинарные взыскания ухудшают правовое положение субъекта, на определенное время создают для него состояние наказанности.

На государственного служащего могут налагаться органом или руководителем, имеющими право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, следующие дисциплинарные взыскания:

- ◆ замечание;
- ◆ выговор;
- ◆ строгий выговор;
- ◆ предупреждение о неполном служебном соответствии;
- ◆ увольнение.

Содержание должностных (служебных) обязанностей закрепляется в большинстве случаев нормами административного права, а их неис-

полнение или ненадлежащее исполнение является нарушением дисциплины, образующим дисциплинарный проступок.

В различных нормативных актах по-разному определяются основания дисциплинарной ответственности. До применения дисциплинарного взыскания от главы администрации должно быть затребовано письменное объяснение и должна обеспечиваться возможность личного приема у должностного лица, налагающего взыскание. Дисциплинарное взыскание к главе администрации применяется непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни главы администрации или пребывания в отпуске. При этом днем обнаружения проступка является день, когда должностному лицу, налагающему взыскание, стало известно о совершении проступка. Взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — не позднее одного года со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

В основаниях и порядке применения дисциплинарной ответственности в отношении различных категорий государственных служащих имеются существенные особенности. Так, в соответствии со ст. 28 Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения несут дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность.

За проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины или общественного порядка, военнослужащие несут дисциплинарную ответственность по основаниям и в порядке, которые определены общевоинскими уставами. Командиры не несут дисциплинарной ответственности за правонарушения, совершенные их подчиненными, за исключением тех случаев, когда командиры скрыли преступления, а также в пределах своей компетенции не принимали необходимых мер по предупреждению и предотвращению указанных правонарушений, привлечению к ответственности виновных лиц.

За административные правонарушения (нарушение правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил) военнослужащие несут ответственность на общих основаниях, но к ним не могут быть применены административные взыскания в виде штрафа, лишения права на управление транспортными средствами, исправительных работ и административного ареста. За остальные административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в порядке, определенном общевоинскими уставами.

Обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти сказывается и в определении оснований для дисциплинарной ответственности муниципальных служащих. Многими нормативными актами определяются полномочия должностных лиц по внесению предложений о наложении дисциплинарных взысканий вышестоящим должностным лицам. Перечень грубых нарушений служебной дисциплины, а также определение понятия «систематические нарушения служебной дисциплины» даются в Дисциплинарном уставе таможенной службы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396.

Следует отметить, что в сфере дисциплинарной ответственности действуют нормы как административного, так и трудового права. При этом трудовое право регулирует отношения по поводу труда государственного служащего, в то время как административное право регулирует отношения по поводу прохождения службы, осуществления государственным служащим своих полномочий, осуществления правоприменительной, юрисдикционной и тому подобной деятельности. Отличительной чертой административно-правового регулирования в сфере государственно-служебных отношений является категоричность и жесткость предписаний, что обусловлено необходимостью повышенной дисциплины и организованности.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено до истечения десяти суток с того дня, когда начальнику стало известно о совершенном проступке, а в случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении — не позднее одного месяца со дня окончания проверки, рассмотрения компетентным органом или должностным лицом уголовного дела или дела об административном правонарушении и вынесения по ним окончательного решения, не считая времени болезни виновного или нахождения его в отпуске.

За каждый случай нарушения служебной дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Приказ о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется сотруднику ОВД, подвергнутому взысканию, под расписку. Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение немедленно, не позднее одного месяца со дня его наложения. По истечении этого срока взыскание в исполнение не приводится, но подлежит учету. Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника ОВД приказом, считается снятым, если в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания в порядке поощрения производится на-

чальником, наложившим это взыскание, равным ему или вышестоящим прямым начальником.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника ОВД 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 со дня его совершения. В указанные сроки не включается период нахождения сотрудника ОВД в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

Вышестоящий начальник имеет право отменить или наложить более строгое взыскание, если ранее объявленное не соответствует тяжести совершенного проступка. Дисциплинарные взыскания на сотрудников следственного аппарата ОВД налагаются начальниками, которым предоставлено право назначения их на должность, а в случаях, связанных с процессуальной деятельностью сотрудников, — по согласованию с руководителями соответствующих следственных подразделений.

Начальник, превысивший предоставленные ему права по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий, несет за это дисциплинарную ответственность. Сотрудник ОВД вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до Министра внутренних дел Российской Федерации, а в установленных законом случаях — и в суд.

В ОВД создаются суды чести соответственно рядового и младшего начальствующего состава, среднего начальствующего состава, старшего и высшего начальствующего состава. На рассмотрение судов чести могут быть внесены или приняты ими по собственной инициативе материалы:

- ◆ о нарушении сотрудником ОВД служебной дисциплины;
- ◆ недобросовестном отношении сотрудника ОВД к выполнению служебных обязанностей;
- ◆ совершенных сотрудником ОВД правонарушениях, сведения о которых поступили в установленном законом порядке из суда, органов следствия, прокуратуры, других компетентных органов и от должностных лиц;
- ◆ недостойном поведении сотрудника ОВД в свободное от службы время.

Суды чести не вправе рассматривать материалы о проступках и правонарушениях, за которые уже наложены дисциплинарные взыскания или по которым ранее состоялось решение компетентных органов и должностных лиц. Суд чести, установив виновность привлеченного к суду, может объявить общественное порицание или возбудить ходатайство

перед соответствующим прямым начальником о применении одной из следующих мер воздействия:

- ◆ лишения нагрудного знака;
- ◆ понижения в должности;
- ◆ снижения в специальном звании на одну ступень;
- ◆ перемещения по службе;
- ◆ отчисления курсанта, слушателя из учебного заведения, учебного подразделения; увольнения со службы.

Сотрудникам ОВД, уволенным со службы в связи с осуждением за преступление, а затем реабилитированным в установленном порядке, возмещение причиненного ущерба осуществляется в соответствии с действующим законодательством. Сотрудникам ОВД, незаконно или необоснованно перемещенным по службе, пониженным в должности или в специальном звании, а также уволенным из органов, выплачивается денежное довольствие по должности, с которой они были уволены, и по специальному званию, в котором они состояли, за период до их восстановления в должности, специальном звании или на службе в ОВД, но не более чем за один год. Сотрудникам, которые в период увольнения и до восстановления на службе работали на предприятиях, в учреждениях и организациях, занимались предпринимательской деятельностью, компенсируется разница между денежным довольствием, получаемым по последней должности в ОВД, и фактическим заработком в период вынужденного перерыва в службе.

Должностное лицо ОВД, принявшее решение о перемещении по службе, понижении в должности, снижении в специальном звании, увольнении из ОВД с явным нарушением закона или задержавшее исполнение решения о восстановлении в должности, специальном звании, на службе в ОВД, несет дисциплинарную ответственность и возмещает ущерб, причиненный ОВД в связи с выплатами сотруднику, произведенными по причине незаконного или необоснованного перемещения по службе, понижения в должности либо снижения в специальном звании, увольнения из ОВД, в размерах, установленных законодательством о труде Российской Федерации.

16.2. Материальная ответственность как форма реализации восстановительных санкций

Взаимные права, обязанности и ответственность личности и государства, его органов и должностных лиц реализуются в правовых отношениях, в первую очередь — в административно-правовых. Правам и обязанно-

стям одного субъекта соответствуют права и обязанности другого. Независимо от характера правоотношений неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей сторонами правоотношений может причинить вред. В этом случае наступает ответственность стороны, виновной в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязанностей, суть которой состоит в возмещении причиненного ущерба. Органы государственного управления (должностные лица), выступая в качестве участников правоотношений, так же как и граждане, несут ответственность за причинение вреда, ущерба.

Вред (ущерб) может быть моральным, физическим и материальным. Моральный вред состоит в оскорблении личности, унижении чести и достоинства, распространении ложных, порочащих слухов и др. Физический вред выражается в нанесении ущерба здоровью, причинении телесных повреждений и др. Материальный ущерб может выражаться в причинении вреда имуществу, утрате собственности, в затратах, связанных с совершением действий по уменьшению или устранению ущерба, в упущенных доходах потерпевшего, в последствиях нанесения ущерба здоровью.

Основаниями ответственности органов и их должностных лиц за причинение ущерба могут быть как неправомерные, так и правомерные действия. Ущерб может быть причинен как активными действиями, так и бездействием. Согласно действующему законодательству государственные органы несут материальную ответственность только за ущерб, причиненный противоправно. Не существует правовой обязанности по возмещению ущерба тогда, когда ущерб гражданину или его собственности был причинен должностным лицом при исполнении служебных обязанностей непротивоправно: например, причинение вреда здоровью правонарушителя при пресечении сотрудником милиции правонарушения.

Материальная ответственность основывается на принципе объективной материальной ответственности, то есть на наличии причинной связи между поведением органа (должностного лица) и противоправным наступлением ущерба, но не на наличии вины должностного лица. Следовательно, государство несет материальную ответственность и за ущерб, невинно причиненный должностным лицом органа. Последнее не понесет ответственности, если выполняло решение, указание руководства органа, которое впоследствии оказалось незаконным и причинило материальный ущерб. Вместе с тем материальная ответственность государства не исключает регрессивного притязания государственного органа к должностному лицу, если оно виновно и противоправно причинило ущерб. В таких случаях наступает материальная ответственность по трудовому или административному законодательству.

Материальная ответственность — особый вид юридической ответственности, имеющий существенные отличия от административной и дисциплинарной ответственности. Административная и дисциплинарная ответственность состоят в применении взысканий (карательных санкций) с целью общей и частной превенции правонарушений. Материальная ответственность — это применение восстановительных санкций для того, чтобы возместить причиненный имущественный ущерб. Она наступает в следующих случаях:

- ◆ если государству действительно причинен прямой, реальный ущерб;
- ◆ такой ущерб причинен при исполнении служебных обязанностей;
- ◆ ущерб причинен противоправным деянием;
- ◆ противоправное деяние является виновным;
- ◆ между противоправным деянием и наступившим ущербом имеется причинная связь.

Необходимо отграничить гражданско-правовые отношения, возникающие по поводу возмещения вреда от административных правоотношений. ГК содержит общие положения об обязанности возмещения вреда, причиненного личности или имуществу гражданина, а также вреда, причиненного имуществу юридического лица (ст. 1064 ГК). Статья 1068 ГК устанавливает ответственность юридического лица за вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных) обязанностей. Вместе с тем не подлежит возмещению вред, причиненный в состоянии необходимой обороны, если при этом не были превышены его пределы. В соответствии со ст. 1067 ГК вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена иными средствами, должен быть возмещен лицом, причинившим вред.

Нетрудно заметить, что гражданское законодательство регулирует лишь отношения по поводу возмещения вреда гражданам и юридическим лицам, складывающиеся вне сферы государственно-служебных отношений. При этом не конкретизируется вид ущерба. Именно поэтому, учитывая особенности сферы государственного управления и статуса государственных служащих как основных субъектов управления, правовое регулирование вопросов материальной ответственности получило развитие в административном праве.

Административным правом регламентируется материальная ответственность военнослужащих и некоторых других категорий государственных служащих. Так, в соответствии с Федеральным законом Рос-

сийской Федерации «О статусе военнослужащих» за материальный ущерб, причиненный государству при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие привлекаются к материальной ответственности в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих». За невыполнение или ненадлежащее выполнение предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации обязательств, за убытки и моральный вред, причиненные военнослужащими, не находящимися при исполнении обязанностей военной службы, государству, физическим и юридическим лицам, и в других случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, военнослужащие несут гражданско-правовую ответственность. Вопросы материальной ответственности рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций регулируются трудовым правом.

Не допускается возложение на работника материальной ответственности за ущерб, который возник в результате нормального производственно-хозяйственного риска. Рабочий или служащий, причинивший ущерб, может добровольно возместить его полностью или частично. С согласия администрации предприятия, учреждения, организации работник может передать для возмещения причиненного ущерба равноценное имущество или исправить поврежденное.

Возмещение ущерба производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действие (бездействие), которым причинен ущерб предприятию, учреждению или организации. Следует отметить, что возмещение ущерба военнослужащими и призванными на сборы военнообязанными производится независимо от привлечения их к административной или уголовной ответственности за действие (бездействие), которым причинен ущерб государству.

Взыскание ущерба с военнослужащих, сотрудников таможенных органов и МВД является разновидностью дисциплинарного принуждения. Административным правом регулируется не только основание, но и порядок привлечения названных выше лиц к ответственности. Такой порядок существенно отличается от рассмотренного выше порядка взыскания ущерба с рабочих и служащих, закрепленного трудовым правом. Следует отметить, что материальная ответственность наступает, когда причиненный ущерб связан со служебной деятельностью. От дисциплинарного этот вид ответственности отличается тем, что размер применяемых санкций зависит в основном не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий вреда,

виновный может добровольно возместить причиненный вред полностью или частично и санкция не может быть заменена мерами общественного воздействия.

На основании Положения о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, имущественный ущерб, если он причинен при исполнении служебных обязанностей, может быть взыскан с военнослужащих, призванных на сборы военнообязанных, курсантов военно-учебных заведений, с лиц рядового и начальствующего состава МВД. Положение устанавливает три вида материальной ответственности указанных лиц: ограниченную, полную, повышенную. Ограниченная ответственность предполагает взыскание прямого действительного ущерба, но не более месячного оклада с кадровых работников. Имущественная ответственность в размере полного ущерба наступает, если он причинен:

- ◆ умышленным уничтожением, порчей, повреждением, незаконным расходом или иными действиями;
- ◆ приписками, искажениями отчетных данных;
- ◆ недостачей, уничтожением или порчей подотчетного имущества;
- ◆ лицом, находившимся в нетрезвом состоянии;
- ◆ деянием, содержащим признаки преступления.

Повышенная ответственность в кратном (от 2 до 10) размере может наступить за ущерб, причиненный хищением, недостачей оборудования, обмундирования, специальной одежды и обуви, валютных ценностей, изделий из драгоценных металлов и камней и некоторых иных видов имущества.

Установлен следующий порядок взыскания ущерба. Командир (начальник) воинской части, учреждения, предприятия при обнаружении ущерба немедленно назначает административное расследование. Оно должно быть закончено в месячный срок. Если причины, размер ущерба и виновные лица установлены ревизией, проверкой, следствием, административное расследование может не проводиться. В месячный срок со дня окончания расследования, поступления материалов ревизии, следствия командир (начальник) издает приказ о взыскании соответствующей суммы. Приказ объявляется под расписку виновному, который вправе его обжаловать вышестоящему командиру (начальнику). Жалоба не приостанавливает удержания, но при отмене приказа удержанные суммы не возвращаются.

Раздел V
АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Тема 17

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

17.1. Понятие и основные черты административного процесса

Административный процесс — понятие сравнительно новое для российского правоправедения. Теоретические разработки его важнейших аспектов начались еще в 60-х гг. прошлого столетия, хотя некоторые принципиальные положения были высказаны значительно раньше. Многие стороны административного процесса исследованы еще недостаточно полно. Однако уже сейчас совершенно определенно выделились две линии в подходе к оценке этого понятия. Одни рассматривают административный процесс в узком смысле, исключительно как деятельность юрисдикционную, другие вкладывают в него более широкий смысл.

Так, Г. И. Петров отмечает, что административный процесс в широком смысле — это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле — процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции.

Развивая это суждение, Ю. М. Козлов рассматривает административный процесс как в широком (правоустановительном и правоприменительном), так и в узком (юрисдикционном), или собственном, смысле. Данный процесс как административно-процессуальная деятельность понимается в двух вариантах: административно-процедурном и административно-юрисдикционном. Сходство обоих состоит в том, что они, как правило, осуществляются органами исполнительной власти, а не судом и рассматриваемые дела носят индивидуальный характер. Вместе с тем Ю. М. Козлов проводит существенные разграничения между ними по следующим основаниям.

1. Нельзя рассматривать многие действия органов исполнительной власти как административно-юрисдикционные, если их предмет не содержит конкретного административно-правового спора. Например, рассмотрение заявлений о регистрации общественно-го объединения, о выдаче лицензий на занятие индивидуальной

деятельностью и т. д. Такого рода регистрационные, разрешительные, поощрительные и иные действия следует рассматривать как административно-процедурные.

2. При административно-юрисдикционной деятельности обязательно предполагается правовая оценка поведения участников административно-правового спора для его правильного разрешения. При административно-процедурной деятельности правовая оценка является лишь условием удовлетворения соответствующих заявлений и ходатайств (например, проверка и оценка представленных документов для выдачи лицензии).
3. В обоих вариантах рассматриваются индивидуальные административные дела, различные по своему характеру. В административно-процедурной деятельности отсутствует предмет спора, являющийся основой для административно-юрисдикционной деятельности, то есть для рассмотрения индивидуального дела. Если же рассматривать работу со служебной документацией в органе исполнительной власти как административную процедуру, то индивидуальные дела здесь могут вообще отсутствовать.
4. Административная юрисдикция предполагает применение к виновной стороне деликта различных мер государственного принуждения: предупредительных мер, пресечения и взыскания — то есть привлечения нарушителя к административной или иной ответственности. При осуществлении административных процедур могут применяться меры предупредительного характера или пресечения за исключением мер юридической ответственности.
5. Административно-процедурная деятельность отличается меньшей сложностью при ее осуществлении и поэтому не требует детальной регламентации, что характерно для процессуальной деятельности, когда при разрешении административно-правового спора орган или должностное лицо должны строго руководствоваться установленными законом правилами (не только рассмотреть заявление, но и заслушать свидетелей, других участников процесса, оценить доказательства и т. д.).

Процесс — это динамическое понятие, во всех случаях означающее деятельность систем государственных органов. Основное его свойство заключается в том, что это не любая деятельность, а исключительно юридическая. Следовательно, имеются необходимые основания рассматривать конкретный вид процесса как правовое выражение данной формы деятельности государства. Она выражается прежде всего в его социальном назначении, именно в том, чтобы обеспечить реализацию материальных норм различных отраслей права, поэтому каждый вид

процесса представляет собой порядок последовательно осуществляемых действий, имеющих своей целью практическое претворение в жизнь норм материального права. Однако одной только юридической цели еще недостаточно для полной характеристики правовой природы процесса. Нетрудно заметить, что сам процессуальный порядок деятельности устанавливается и регулируется при помощи специальных юридических правил: процессуальных норм права, гражданско-процессуальных, уголовно-процессуальных и административно-процессуальных.

Процесс как юридическое явление характеризуется также и тем, что в ходе его осуществления возникают процессуальные отношения — самостоятельный вид правовых отношений. Соответственно различаются гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные и административно-процессуальные отношения. Независимо от конкретных особенностей этим трем разновидностям процессуальных правоотношений свойственно то, что они возникают в связи с реализацией норм материального права под воздействием соответствующих процессуальных правил. Вывод о том, что процесс как выражение формы деятельности государства есть деятельность юридически результативная, имеет самое непосредственное отношение к определению понятия административного процесса.

Административный процесс — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений. Действующие административно-процессуальные нормы содержатся в федеральных законах и иных нормативных актах. Эти нормы устанавливают порядок принятия и издания правоприменительных актов, права и обязанности участников административного процесса и т. д.

Специфической чертой административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного и гражданского), является то, что административный процесс — это последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности. Он является формой реализации норм материального, административного и некоторых других отраслей права, специфической юридической формой управленческой деятельности. Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции субъектов административного права, осуществляющих свои полномочия и обязанности в сфере управления.

Другой особенностью административного процесса, отличающей его от иных видов процесса, является то, что он охватывает более широкий круг общественных отношений и имеет более сложную структуру

производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами. Особенность административного процесса составляет и то, что сфера его применения не исчерпывается реализацией норм административного материального права и защитой административно-правовых отношений. Правоприменительная деятельность органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко встречается с жизненными фактами, разрешение которых может быть осуществлено не только посредством применения норм административного права, но и норм финансового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами.

17.2. Принципы и субъекты административного процесса

Административный процесс, являясь составной частью управленческой деятельности, базируется на общих принципах государственного управления. Вместе с тем эти общие принципы управления находят свое специфическое выражение в административном процессе. При определении системы принципов точки зрения ученых кардинально не расходятся, однако каждый из них формулирует и обосновывает свою классификацию принципов.

Так, В. Д. Сорокин к принципам административного процесса относит следующие: законность, заинтересованность масс в осуществлении и результатах административного процесса, быстроту процесса, охрану интересов государства и личности в процессе, гласность процесса, материальную истину, равенство сторон, национальный язык, самостоятельность в принятии решения, двустепенность процесса, ответственность компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса.

Д. М. Овсянко выделяет следующие принципы административного процесса: законность, объективность, равенство сторон перед законом, ведение дел на национальном языке, право пользоваться услугами адвоката, гласность, экономичность процесса, ответственность должностных лиц за правильность разрешения дел и право обжалования решений.

С точки зрения Ю. М. Козлова, к принципам административной юрисдикции относятся: законность, компетентность, процессуальное равенство сторон, охрана интересов государства и личности, достижение материальной истины, доступность, гласность, экономичность и состязательность.

По мнению А. П. Коренева, к основным принципам административного процесса, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся: законность, объективность (материальная истина), равенство человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело, гласность административного процесса, ведение дела на национальном языке, экономичность и эффективность процесса, ответственность за нарушение правил процесса и принятый акт (решение).

Принцип законности административного процесса основан на требованиях Конституции Российской Федерации. Его сущность состоит в том, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех случаях должны быть законными. Нормы реализуются в строгом соответствии с порядком, предписанным административно-процессуальными нормами, то есть в административном процессе законность выступает в качестве требования строго соблюдать определенный порядок претворения в жизнь правил материальных норм административного и других отраслей права.

Законность предполагает также охрану прав и законных интересов участников административного процесса. В случае нарушения прав и законных интересов того или иного участника административного процесса участник процесса может обжаловать незаконные действия. В соответствии с принципом законности особое внимание административно-процессуальным законодательством обращается на охрану прав и законных интересов граждан. В этих целях для охраны и защиты личных прав, свобод и законных интересов граждан установлена судебная защита, то есть незаконные действия могут быть обжалованы гражданином в суд. Кроме судебного, существует административный порядок обжалования неправомερных действий (решений) государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, должностных лиц и других субъектов управления.

Принцип объективности (материальной истины) означает всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела. Для установления истины важно не ограничиваться заявлениями участников административного процесса, а проверять документы, подтверждающие факты, показания свидетелей и достоверность их показаний. Этот принцип обязывает субъекта управления при рассмотрении дела использовать все имеющиеся в его распоряжении доказательства, относящиеся к делу, учитывать и правильно их оценивать. В случае необходимости следует истребовать нужные документы, провести проверки, экспертизы и принять другие меры для объективного разрешения дела. Законодательство обязывает правоприменителя внимательно разобраться в су-

шестве дела, полностью исключить односторонний, а также предвзятый подход к оценке фактов.

Принцип материальной истины особенно важен потому, что применение права субъектами управления сопряжено не только с установлением и анализом фактов и обстоятельств, но и с воздействием на эти факты и обстоятельства в процессе применения правовых норм. Так, сотрудник Государственной инспекции безопасности дорожного движения, налагая на правонарушителя штраф на месте, не только применяет соответствующую административно-правовую норму, но и непосредственно воздействует на виновного, то есть он в одном лице является следователем, судьей и органом, исполняющим взыскание.

Сущность принципа равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело, состоит в закреплении определенного административно-правового статуса, согласно которому каждый человек и гражданин, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, равен перед законом и органом, который разрешает то или иное управленческое дело. Кроме того, этот принцип предполагает необходимость оказания правовой помощи участнику административного процесса, если он в ней нуждается, и вместе с тем обязанность органа, разрешающего дело, следить за тем, чтобы участники административного процесса надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности.

Принцип гласности административного процесса заключается в публичности процесса и его доступности гражданам. Процесс ведется, как правило, открыто, за исключением случаев, когда это противоречит интересам охраны государственной тайны, а также сохранению сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц. Участникам процесса предоставляется возможность беспрепятственно пользоваться процессуальными правами, знакомиться с материалами дела, документами и др.

Принцип ведения дела на национальном языке означает, что процесс ведется на русском языке или на языке республики в составе Федерации, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. Лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, могут давать пояснения, заявлять ходатайства и т. п. на родном языке через переводчика. Соблюдение этого принципа особенно важно для иностранных граждан.

Принцип экономичности и эффективности процесса направлен на обеспечение такой организации процесса, которая не требовала

бы больших материальных затрат и вместе с тем обеспечивала быстроту процесса без излишнего обременения его участников. Экономичности и эффективности процесса во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых должно быть рассмотрено и разрешено то или иное управленческое дело, исполнено принятое по делу решение.

Согласно принципу ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение) должностные лица, виновные в нарушении правил процесса или принятии незаконного акта (решения), несут дисциплинарную или уголовную ответственность.

В литературе имеются и другие точки зрения на классификацию принципов административного процесса. Так, Н. Г. Салищева выделяет следующие принципы: заинтересованности масс, быстроты процесса, охраны интересов государства и личности в процессе, материальной истины, равенства сторон, гласности процесса, использования национального языка, самостоятельности в принятии решения, двуступенчатости процесса, ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса.

В административном процессе в качестве его субъектов (участников) выступают: граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, государственные органы, предприятия и учреждения, государственные служащие, служащие общественных объединений и иных негосударственных формирований. Граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства образуют наиболее многочисленную группу субъектов административного процесса. Они выступают в административном процессе в качестве:

- ◆ лица, возбудившего управленческое (административное) дело перед органом, имеющим право на его разрешение, в связи с реализацией своих прав или выполнения обязанностей;
- ◆ стороны административного спора, заявившей в орган требование о защите нарушенного или оспариваемого права, или стороны, к которой предъявлено требование о нарушении или оспаривания ею прав заявителя;
- ◆ третьего лица, то есть как заявившего самостоятельное требование на предмет спора, так и не заявившего такого требования, но присоединившегося к требованиям одной из сторон;
- ◆ уполномоченного представителя, если иное не предусмотрено законодательством;
- ◆ лица, привлекаемого к административной ответственности;
- ◆ потерпевшего, то есть лица, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или материальный ущерб;

- ◆ лица, защищающего права и интересы других лиц;
- ◆ свидетеля, переводчика, эксперта.

В каждом из перечисленных случаев правовой статус гражданина как участника административного процесса имеет свою специфику, обусловленную той ролью, которую выполняет гражданин в процессе. Однако законодательство закрепляет общие процессуальные права и обязанности, признавая за гражданами административно-процессуальную правоспособность и административно-процессуальную дееспособность.

Государственным органам, предприятиям и учреждениям принадлежит особая роль в сфере управленческих отношений. Органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, суды, прокуратура в той или иной мере наделены правами по разрешению конкретных управленческих дел. Государственные органы, прежде всего органы исполнительной власти, могут выступать в административном процессе в качестве органа, рассматривающего и разрешающего управленческое дело; органа, возбудившего дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; третьего лица; а также органа, защищающего права и законные интересы других лиц (органов, учреждений и организаций). Государственные предприятия, учреждения, объединения и другие юридические лица по тем же основаниям, что и государственные органы, могут быть участниками административного процесса.

Общественные объединения и иные негосударственные организации, предприятия и учреждения могут выступать в административном процессе в качестве негосударственного формирования, возбудившего административное дело в связи с осуществлением своих функций; стороны административного спора; третьего лица; организации, защищающей права и интересы других лиц.

Государственные служащие как субъекты административного процесса могут выступать в качестве должностного лица, разрешающего управленческое дело; должностного лица, возбудившего управленческое дело в связи с осуществлением возложенных на него функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; представителя государственного органа или предприятия; третьего лица; лица, привлекаемого к дисциплинарной или административной ответственности.

Служащие общественных объединений и иных негосударственных формирований могут выступать в административном процессе в качестве служащего, возбудившего управленческое дело в связи с осуществлением служебных функций перед органом, имеющим право на его

разрешение; стороны административно-правового спора; представителя общественного объединения; третьего лица; служащего, разрешающего управленческое дело в предусмотренных законодательством случаях; лица, привлекаемого к административной ответственности.

17.3. Виды административных производств

Административный процесс имеет сложную структуру, которая обусловлена широким объемом этого процесса, охватывающего многочисленные сферы государственного управления и различные категории индивидуально-конкретных дел. Административный процесс подразделяется на отдельные виды административных производств, которые выступают как его разновидности и как часть целого. Критерием деления административного процесса на отдельные виды производств служит характер индивидуально-конкретных дел, отражающий их наиболее существенные свойства и особенности. Этот критерий обуславливает особенности вида, поскольку каждое производство имеет целью установление четкого порядка рассмотрения и разрешения конкретной категории управленческих дел. Например, порядок рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб граждан существенно отличается от установленного порядка применения административных взысканий.

Каждое административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел. Следовательно, оно является относительно самостоятельным административно-процессуальным правовым институтом. В науке административного права пока еще не существует единого мнения о видах административных производств. Например, В. Д. Сорокин различает две группы производств. Первую составляет производство по принятию нормативных актов государственного управления. Во вторую группу входят несколько видов производств, характеризующихся принятием индивидуальных актов, в частности:

- ◆ производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления;
- ◆ производство по административно-правовым жалобам и спорам;
- ◆ производство по организационным делам в аппарате государственного управления;
- ◆ производство о поощрениях в сфере государственного управления;

- ◆ производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления.

В 1967 г. Ю. М. Козлов, исследуя природу административного процесса и административно-правовых норм, пришел к выводу о том, что последние регулируют следующие виды производств:

- ◆ по вопросам организации аппарата государственного управления;
- ◆ по заявлениям и ходатайствам граждан, связанным с реализацией принадлежащих им субъективных прав;
- ◆ по делам о применении принудительных мер;
- ◆ по делам, связанным с применением материального трудового, земельного и финансового права.

Через 30 лет с учетом состояния действующего российского законодательства и административно-процессуальных норм Ю. М. Козлов виды административных производств определил следующим образом:

- ◆ производство по делам об административных правонарушениях;
- ◆ дисциплинарное производство;
- ◆ производство по жалобам;
- ◆ согласительное производство.

А. П. Корнев в основу деления кладет характер индивидуально-конкретных управленческих дел, отражающих их наиболее существенные свойства и особенности. В соответствии с этим критерием он рассматривает следующие виды административных производств:

- ◆ по предложениям, заявлениям и жалобам граждан;
- ◆ по делам о поощрении; по делам о дисциплинарных проступках;
- ◆ по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, А. П. Корнев отдельной главой рассматривает ответственность органов государственного управления и их должностных лиц за ущерб, причиненный служебной деятельностью (материальная ответственность).

Выделяют также производства по делам о возмещении в административном порядке материального ущерба, по делам об изобретениях, открытиях и патентах, по исполнению постановлений о наложении административных взысканий и др. Несмотря на имеющиеся различия, указанные виды административных производств осуществляются в сфере государственного управления. Как правило, то или иное производство осуществляют соответствующие органы исполнительной власти и их должностные лица. Лишь рассмотрением и разрешением некоторых дел в установленных законодательством случаях ведают,

помимо исполнительных органов, иные органы государства, их должностные лица, а также общественные организации и их представители. Отношения, возникающие в ходе осуществления того или иного вида производства, регулируются административно-процессуальными нормами. Именно эти факторы объединяют отдельные производства в единый административный процесс. Рассмотрим некоторые виды производств.

1. **Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан.** Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 33) граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Они могут вносить в указанные органы предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, обжаловать действия органов и их должностных лиц (ст. 46).

Одновременно устанавливается обязанность соответствующих органов и должностных лиц в заданные сроки и в определенном законом порядке рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Общий срок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, как правило, не должен превышать одного месяца. Однако законодательством предусматриваются и иные более сокращенные сроки их рассмотрения. Общий порядок производства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан о нарушении прав и свобод, о создании препятствий для осуществления прав и свобод, о незаконном привлечении к ответственности состоит из четырех стадий (условно):

- 1) на этой стадии регистрируются поступившие в орган (учреждение) письменные предложения, заявления, жалобы или выслушиваются компетентным должностным лицом устные жалобы (например, в часы приема граждан), которые затем могут быть оформлены письменно и зарегистрированы. Оформленная данным образом жалоба рассматривается руководителем органа, который поручает работу с жалобой конкретному исполнителю. Если жалоба поступила не по принадлежности, то дается указание о направлении ее в компетентный орган (учреждение) с уведомлением об этом заявителя;
- 2) на данной стадии осуществляется проверка фактов и обстоятельств, изложенных в жалобе. Руководители и другие должностные лица при рассмотрении жалобы обязаны разобраться в ее существе, в случае необходимости истребовать нужные документы, направить работников на места для проверки

и принять другие меры для объективного решения вопроса. Полученная информация анализируется, и делается заключение по результатам проверки. Заключение докладывается руководителю органа, уполномоченному принимать решение по жалобе;

- 3) эта стадия состоит в принятии решения по жалобе и сообщении о принятом решении заявителю. Ответ по жалобе может быть письменным или устным. В случае отклонения предложения, заявления или жалобы дается мотивированное и юридически обоснованное объяснение. Принятое решение своевременно сообщается заявителю. По просьбе последнего разъясняется порядок обжалования принятого решения;
- 4) последняя стадия состоит из действий по исполнению принятого решения. Эта стадия факультативна, она существует, если жалоба полностью или частично удовлетворяется. В этом случае орган, который принял решение, обеспечивает своевременное и правильное исполнение решения.

Гражданин, не согласный с решением, принятым по его предложению, заявлению или жалобе, имеет право обжаловать его в тот орган или тому должностному лицу, которым непосредственно подчинены государственный орган, орган местного самоуправления, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, принявшие обжалуемое решение, или в суд.

Законодательством предусмотрена юридическая ответственность за нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Делопроизводство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан ведется отдельно от других видов делопроизводства и возлагается на специально назначенных для этого должностных лиц. Личную ответственность за состояние такого делопроизводства несут руководители государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций.

2. Производство по делам о поощрении обусловлено тем, что поощрение является разновидностью общего метода государственного управления — убеждения. В сфере управления широко применяются различные виды поощрения. Государство, сочетая моральные и материальные стимулы, поощряет творческое отношение к работе, награждает за успехи в служебной деятельности, смелость, инициативу, высокое профессиональное мастерство, большой вклад в развитие науки и другие сферы жизнедеятельности.

Поощрение применяется в соответствии с установленной законодательством процедурой. Правовое регулирование порядка применения поощрения в сфере государственного управления имеет большое значение для повышения эффективности поощрения. Нормы, регламентирующие производство по делам о поощрениях, содержатся в многочисленных актах об учреждении тех или иных мер поощрения. Порядок применения мер поощрения регламентируется правилами внутреннего трудового распорядка, а также положениями о поощрении и дисциплинарной ответственности, дисциплинарными уставами. Так, порядок поощрения сотрудников ОВД регламентируется Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1.

Анализ норм, регламентирующих порядок применения мер поощрения, позволяет сделать вывод о том, что производство по делам о поощрениях состоит из следующих основных стадий:

- 1) возбуждение ходатайства о поощрении;
- 2) представление к поощрению;
- 3) рассмотрение представления (дела) о поощрении и принятие решения о поощрении;
- 4) вручение поощрения.

Рассмотрим эти стадии на примере награждения государственными наградами Российской Федерации. Возбуждение ходатайства о награждении происходит в коллективах предприятий, учреждений, организаций частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности либо органами исполнительной власти районов, городов или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления, руководители предприятий, учреждений, организаций после согласования с органами исполнительной власти районов, городов ходатайства о награждении направляют в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или по согласованию с ними в федеральные органы государственной власти. Порядок возбуждения ходатайств о награждении государственными наградами военнослужащих, сотрудников ОВД, а также работающего с ними гражданского персонала определяется соответствующими министерствами и ведомствами России.

Представление к награждению вносится Президенту Российской Федерации руководителями федеральных органов государственной власти, руководителями органов исполнительной власти субъектов Федерации. Представление к награждению иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России, произво-

дится на общих основаниях, а проживающих за границей — по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Представление о награждении и иные материалы рассматривает Комиссия по государственным наградам при Президенте Российской Федерации. Комиссия оценивает представление к государственной награде, готовит материалы и представляет заключение о возможном награждении, восстановлении в правах на награду, лишении награды, выдаче дубликатов орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям. Комиссия готовит проекты соответствующих государственных актов. Решение о награждении принимает Президент Российской Федерации в виде указа.

Указ Президента Российской Федерации о награждении публикуется в Собрании законодательства Российской Федерации. По поручению Президента Российской Федерации и от его имени награды могут вручать руководители федеральных органов государственной власти, председатель Комиссии по государственным наградам при Президенте Российской Федерации, руководители органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации, послы Российской Федерации, военачальники — от командиров дивизий и им равных.

Президент Российской Федерации может поручить вручение государственных наград и иным лицам. Государственная награда вручается награжденному не позднее двух месяцев со дня издания указа о награждении. Награды вручаются в торжественной обстановке награжденному лично, одновременно ему выдается удостоверение к государственной награде. За проявленную отвагу, мужество и героизм награждение орденом или медалью может быть произведено посмертно. В этом случае награды и документы о награждении передаются наследникам умершего: супруге (супругу), отцу, матери, сыну или дочери (без права ношения награды).

Тема 18

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ

ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

18.1. Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях — это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность государственных и общественных органов, направленная на разрешение дел об административных правонарушениях и применение мер административного взыскания. Правовую базу данного производства составляют четвертый и пятый разделы КоАП. В них сформулированы принципы производства, определены основные права и обязанности его участников, виды доказательств и порядок их использования, порядок рассмотрения дела, обжалования и пересмотра принятого решения, а также его исполнения.

Процессуальные нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях, содержатся также и в подзаконных актах: постановлениях Правительства, решениях местных органов власти и управления. Вместе с тем роль этих актов минимальна, поскольку они лишь конкретизируют нормы законодательства и восполняют пробелы по частным вопросам. Задачами же данного производства согласно ст. 24.1 КоАП являются: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов и укрепления законности.

Обобщение названных задач свидетельствует, что в рассматриваемом производстве решаются две связанные между собой задачи: справедливое решение дел о проступках и предупреждение новых правонарушений. Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе системы принципов, которые закреплены в правовых нормах и вытекают из задач юрисдикционной деятельности. Важнейшими из них являются: обеспечение законности, достижение объективной истины, право на защиту, презумпция невиновности, равенство всех перед законом, гласность и оперативность.

Главным в административном производстве является принцип законности. Он означает неукоснительное исполнение требований закона всеми участниками административно-процессуальной деятельности. Указанный принцип обуславливает защиту прав граждан, а также моральную и юридическую ответственность органа (должностного лица) за ненадлежащее ведение процесса.

Выяснение объективной истины по делу — важнейшая задача административного производства. Данный принцип обязывает орган, рассматривающий дело, исследовать все обстоятельства и их взаимосвязь в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить односторонний предвзятый подход к выбору решения. Право на защиту реализуется посредством предоставления лицу, привлекаемому к административной ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности либо приведения обстоятельств, смягчающих его вину. Согласно ст. 25.1 КоАП названное лицо может знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, обжаловать постановления, пользоваться услугами адвоката и т. д. Это свидетельствует о демократизации производства по делам об административных правонарушениях.

Презумпция невиновности заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке (ч. 1 ст. 2.1 КоАП). Данный принцип предполагает также, что бремя доказывания лежит на обвинителе. Привлекаемый к ответственности не обязан доказывать свою невиновность, хотя и имеет на это право. Из принципа презумпции невиновности вытекает и такое важное положение: всякое сомнение толкуется в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности. Это относится к тем случаям, когда сомнения не были устранены в ходе разрешения дела. Указанное обстоятельство является одним из оснований вынесения оправдательных постановлений.

Принцип равенства прямо закреплен в ст. 1.4 КоАП, согласно которой все граждане равны перед законом и органом, рассматривающим дело, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств. Производство по делам об административных проступках осуществляется гласно, открыто. Кроме того, принцип гласности заключается также и в том, что представители общественности в установленных законом случаях могут доставлять правонарушителей в милицию, ходатайствовать от имени общественных

организаций о сокращении срока лишения водительских прав и так далее, то есть они принимают активное участие на всех стадиях административного производства. Оперативность как принцип административного производства проявляется прежде всего в установлении сжатых сроков, определяющих прохождение дела. По общему правилу (ст. 29.6 КоАП) дело должно быть рассмотрено в течение 15 дней. Это обусловлено многочисленностью и относительной несложностью административных проступков. Оперативность обеспечивает своевременность, воспитательный и предупредительный эффект воздействия, а кроме того, экономию времени и материальных ресурсов.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях во многом сходны с принципами уголовного процесса. Однако механическое перенесение последних в административное производство неоправданно, поскольку в каждом общепроцессуальном принципе проявляется административно-процессуальная специфика. Действие данных принципов в производстве по административным правонарушениям иное, в ряде случаев весьма ограниченное и относительное.

Производство по делам об административных правонарушениях как процессуальная деятельность складывается из действий целого ряда органов и лиц. Основными субъектами этой деятельности являются государственные и общественные органы, их должностные лица, которые уполномочены принимать все предусмотренные законом меры по выявлению и предупреждению административных проступков. Помимо названных, в производстве участвуют и другие субъекты. Одни из них защищают свои интересы либо интересы других лиц. Некоторые, не имея личных интересов, привлекаются лишь при производстве отдельных процессуальных действий. В зависимости от выполняемых участниками производства процессуальных функций их можно разделить на несколько групп.

- ◆ Должностные лица, наделенные государственно-властными полномочиями (к ним относятся сотрудники ОВД, прокуроры, имеющие право принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела).
- ◆ Субъекты, имеющие личный интерес в деле: лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший, а также их законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, адвокаты). Никто из них не пользуется властными полномочиями.
- ◆ Лица, содействующие осуществлению производства: свидетели, эксперты, переводчики и понятые. Одни из них (свидетели, эксперты) являются источниками доказательств, причем объект исследования составляют не сами свидетели или эксперты, а те

данные, которые они сообщают полномочному должностному лицу. Другие (переводчики, понятые) нужны для закрепления доказательств либо обеспечения необходимых условий административного производства.

Решение задач производства по делам об административных правонарушениях осуществляется посредством доказывания, включающего в себя выявление, процессуальное оформление и исследование доказательств. Доказательствами являются любые фактические данные, на основе которых устанавливаются наличие (или отсутствие) административного правонарушения, виновность данного лица в его совершении и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

От доказательств как фактических данных следует отличать их источники, представляющие собой средства сохранения и передачи информации, с помощью которых она вовлекается в сферу процессуального доказывания. Носители (источники) информации ничего сами по себе не доказывают, если не выявлено их содержание — сведения о чем-либо (фактические данные). В то же время фактические данные не могут существовать без определенного носителя (источника). В этом проявляется единство доказательства и источника, то есть содержания и формы.

Доказательства могут быть использованы в производстве по делам об административных правонарушениях, если они получены в порядке и из источников, предусмотренных законом, и имеют значение для всестороннего, объективного рассмотрения дела. Согласно ст. 26.1 КоАП источниками доказательств являются показания различных лиц (правонарушителя, потерпевшего, свидетеля), заключение эксперта, материальные носители информации (вещественные доказательства и документы), непосредственные наблюдения полномочных лиц, например выявление нарушений правил пожарной безопасности инспектором пожарного надзора в результате осмотра предприятия. Данные наблюдения фиксируются непосредственно в протоколе об административном правонарушении, который выступает в качестве самостоятельного источника доказательств.

18.2. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по административным правонарушениям развивается во времени как последовательный ряд закономерно связанных между собой процессуальных действий по реализации прав и взаимных обязанностей. В этом смысле оно проходит несколько сменяющих друг друга этапов, или стадий. На каждой стадии совершаются определенные

действия, которые являются частными по отношению к общей цели производства. Решение задач каждого этапа, как правило, оформляется специальным процессуальным документом, который подводит итог данной деятельности. Существуют следующие виды стадий административного производства:

- ◆ возбуждение дела и административное расследование;
- ◆ рассмотрение административных дел;
- ◆ пересмотр постановлений;
- ◆ исполнение постановлений.

Административное расследование, являясь начальной стадией производства, представляет собой комплекс административно-процессуальных действий, направленных на установление самого события правонарушения, обстоятельств проступка, их фиксирование и квалификацию. В ст. 24.5 КоАП указаны обстоятельства, при наличии которых административное дело подлежит прекращению:

- ◆ отсутствие события и состава административного правонарушения;
- ◆ недостижение лицом к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет;
- ◆ невменяемость лица, совершившего деяние;
- ◆ совершение лицом действий в состоянии крайней необходимости или необходимой обороны;
- ◆ издание акта амнистии, если он устраняет применение административного взыскания;
- ◆ отмена акта, устанавливающего административную ответственность (данное положение применяется при нарушении решений местных советов с административной санкцией, сроки действия которых истекли);
- ◆ истечение срока давности привлечения к административной ответственности;
- ◆ наличие факта привлечения гражданина к ответственности за то же самое деяние другим компетентным органом либо наличие неотмененного постановления о прекращении дела об административном правонарушении или о возбуждении уголовного дела;
- ◆ смерть лица, в отношении которого было начато производство по делу.

В процессе административного расследования устанавливается событие правонарушения, время и место его совершения, собираются доказательства, подтверждающие виновность лица, выявляются обстоятель-

ства, влияющие на степень и характер его ответственности. Отдельные авторы несколько усложняют процесс применения мер административного взыскания, подразделяя его на пять стадий и рассматривая в качестве самостоятельного этапа вынесение постановления по делу. Результаты расследования фиксируются в административном протоколе, который составляется о каждом нарушении, кроме случаев, прямо предусмотренных законодательством (ст. 28.2 КоАП).

Протокол об административном правонарушении является основным и нередко единственным документом, в котором фиксируются обстоятельства проступка. От того, насколько грамотно и мотивированно он составлен, зависит правильность рассмотрения дела по существу. В связи с этим в ст. 28.2 КоАП приводится перечень сведений, которые должны содержаться в протоколе. Все они могут быть подразделены на следующие группы.

- ◆ Первая группа сведений связана с закреплением обстоятельств совершения административного правонарушения. В протоколе указываются место, время, обстоятельства совершения проступка и нормативный акт, предусматривающий ответственность за его совершение, дается описание самих противоправных действий. Все эти данные имеют важное значение, их нельзя считать пустой формальностью, так как они необходимы для правильной квалификации правонарушения. На практике очень часто в протоколах употребляются общие фразы вроде: «Нарушал общественный порядок», «Нарушал правила торговли» и т. п. Из подобных записей трудно понять, в чем конкретно выражается нарушение, поскольку речь идет не о его существе, а о юридической квалификации, правильность которой невозможно проверить при рассмотрении дела. В случае изъятия у нарушителя незаконно хранимых, приобретенных или используемых предметов в протоколе делается соответствующая запись.
- ◆ Вторую группу составляют сведения, характеризующие личность нарушителя. Это фамилия, имя, отчество лица, возраст, семейное положение, род занятий, размер заработной платы, место работы и жительства. Выяснение этих сведений позволяет индивидуализировать применение мер взыскания. Так, данные о зарплате и семейном положении необходимы для определения размера штрафа или другой меры воздействия. Кроме того, указание на место работы имеет значение и при исполнении некоторых мер административного наказания (штраф, не уплаченный добровольно, исправительные работы).

Протокол должен составляться на основании паспорта или других документов, удостоверяющих личность, поскольку нередко случаи, когда нарушители, чтобы избежать ответственности, выдают себя за других известных им граждан. Если правонарушитель не имеет при себе соответствующих документов и нет свидетелей, которые могли бы сообщить о нем необходимые данные, он может быть доставлен в ОВД, штаб добровольной народной дружины либо помещение военизированной охраны для установления личности и составления протокола. Протокол составляется на лицо, совершившее административный проступок. Однако при появлении подростка в возрасте до 16 лет в общественных местах в пьяном виде либо распитии им спиртных напитков в протоколе указываются сведения о его родителях или лицах, их заменяющих, поскольку к ответственности привлекаются не сами подростки, а лица, ответственные за их воспитание.

- ◆ К третьей группе сведений относятся дата и место составления протокола, данные о его составителе, фамилии и адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются. Отсутствие сведений о лице, составившем протокол, делает его дефектным, так как неизвестно, уполномоченным ли лицом составлен данный протокол. Протокол подписывается его составителем и нарушителем, а при наличии свидетелей и потерпевшего подписывается также этими лицами. Правонарушителю необходимо разъяснить его права и обязанности, предусмотренные ст. 27.4 КоАП, о чем делается отметка в протоколе. Он вправе ознакомиться с содержанием протокола, внести в него свои замечания и объяснения, изложить мотивы отказа от подписи протокола. Объяснения граждан могут быть изложены на отдельном листе и приложены к протоколу. Отказ правонарушителя подписать протокол не приостанавливает дальнейшего движения дела, но он должен быть зафиксирован специальной записью. Существенным процессуальным нарушением является опрос и составление протокола в то время, когда правонарушитель находился в состоянии опьянения, то есть когда он не может дать объяснения по существу дела, понять содержание протокола и даже подписать его. Учитывая то, что лица, находящиеся в нетрезвом состоянии, задерживаются до вытрезвления, ознакомление нарушителя с протоколом должно производиться после его вытрезвления.

В случае если правонарушение совершено группой лиц, протокол составляется на каждого нарушителя в отдельности. Составление одного протокола на всех правонарушителей не позволяет

конкретизировать обвинение, предъявляемое каждому из них, и лишает их возможности прямо в протоколе дать свои объяснения по существу дела. Протокол и другие материалы передаются начальнику ОВД (милиции), который сам рассматривает дело либо направляет его в орган или должностному лицу, правомочному разрешать данную категорию дел. При этом проверяется обоснованность привлечения лица к административной ответственности, достаточность собранных доказательств и правильность оформления дела.

Рассмотрение дела является центральной стадией административного производства. На данном этапе принимается решение, в котором компетентный государственный орган официально признает гражданина виновным или невиновным и определяет меру наказания. По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Однако из этого правила есть исключения. Административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних рассматривают дела, отнесенные к их ведению, по месту жительства нарушителя.

Дела о приобретении крепких спиртных напитков домашней выработки и о распитии спиртных напитков или появлении в общественных местах в пьяном виде могут разрешаться как по месту их совершения, так и по месту жительства нарушителя.

Дела о нарушении водителями транспортных средств могут разрешаться органами ГИБДД по месту регистрации этих средств. Дело должно быть рассмотрено в течение 15 дней со дня получения компетентным органом протокола об административном проступке и других материалов. В некоторых случаях законодательством предусмотрены более короткие сроки. Так, материалы о мелком хулиганстве, распитии спиртных напитков или появлении в общественных местах в пьяном виде рассматриваются начальником ОВД в течение суток.

Процедура рассмотрения дела об административном правонарушении начинается с подготовительных действий. На основе ознакомления с поступившими материалами начальник ОВД проверяет, относится ли дело к его компетенции, правильно ли составлен протокол, истребованы ли необходимые материалы. При обнаружении неполноты представленных материалов или процессуальных нарушений (например, отсутствие подписи нарушителя в протоколе) дело возвращается тому должностному лицу, который его составил.

Дело об административном проступке рассматривается открыто в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. В его отсутствие это возможно лишь в случаях, когда имеются сведения о том, что гражданин

своевременно извещен о времени и месте рассмотрения, но от него не поступило ходатайство об отложении разбирательства. Рассмотрение дела в присутствии нарушителя создает дополнительную гарантию правильного и объективного разрешения дела и одновременно служит цели непосредственного воспитательного воздействия на нарушителя и общей профилактики правонарушений.

В ряде случаев присутствие правонарушителя при рассмотрении дела обязательно. Это требование относится к лицам, которые задержаны за мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения и к которым дважды в течение года применялись меры административного воздействия. Несоблюдение этого требования влечет за собой признание постановления о наложении взыскания недействительным. Если нарушитель не является по вызову, он может быть подвергнут приводу (ст. 27.15 КоАП). При необходимости орган, рассматривающий дело, может вызывать свидетелей, законных представителей правонарушителя и потерпевшего. Нарушитель может пригласить адвоката, полномочия которого удостоверяются ордером, выданным юридической консультацией.

В целом процедура рассмотрения административных проступков значительно более проста, чем процесс разрешения уголовных дел. Так, свидетели не предупреждаются об ответственности за дачу ложных показаний или за отказ от дачи показаний, прокурор не участвует в производстве как представитель обвинения.

КоАП подробно регламентирует порядок рассмотрения дел. Он начинается с представления должностного лица, разрешающего дело. Затем объявляется дело, являющееся предметом разбирательства, называется лицо, привлекаемое к ответственности, а всем участникам производства разъясняются их права и обязанности. После этого оглашается протокол о правонарушении, заслушиваются лица, участвующие в деле, и исследуются доказательства. Рассмотрение дела — это оценка всех данных о правонарушении и правонарушителе. На основании совокупности доказательств необходимо выяснить, был ли совершен проступок, виновно ли данное лицо, имеются ли обстоятельства, влияющие на степень и характер его ответственности. Орган, рассматривающий дело, не связан названным перечнем обстоятельств и обязан выяснить все вопросы, имеющие значение для правильного разрешения дела. Если в ходе рассмотрения дела будет установлено, что в нарушении содержатся признаки преступления, то материалы передаются прокурору, органу предварительного следствия или дознания для решения вопроса по существу.

Постановление принимается не только в случае применения к нарушителю мер взыскания. Его вынесение обязательно и тогда, когда лицо

признается невиновным в совершении проступка или когда оно признается виновным, но освобождается от административной ответственности с передачей материалов дела на рассмотрение общественности для принятия мер морального воздействия.

Постановление по делу об административном правонарушении является важным процессуальным документом и влечет за собой определенные юридические последствия. Именно поэтому в соответствии со ст. 29.10 КоАП постановление должно быть надлежащим образом оформлено и содержать сведения о лице, привлекающемся к ответственности:

- ◆ изложение обстоятельств, установленных в процессе рассмотрения дела;
- ◆ указания на нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение;
- ◆ принятое по делу решение.

18.3. Пересмотр постановлений по делам об административном правонарушении

Одним из важнейших средств обеспечения законности в деятельности ОВД как субъектов административной юрисдикции является обжалование или опротестование прокурором постановления по делу об административном правонарушении. Это право гарантируется и обеспечивается конституционным законодательством, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации имеет возможность обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов в установленном законом порядке (ст. 46 Конституции Российской Федерации). Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении является факультативной стадией производства по делам об административных проступках, поскольку лишь определенное незначительное количество рассмотренных дел об административных правонарушениях проходит эту стадию административного производства. Существо ее состоит в том, что орган административной юрисдикции (должностное лицо) проверяет законность и обоснованность постановления по делу об административном правонарушении и принимает меры, установленные законом, по устранению нарушений законности.

Исходя из конституционного законодательства и Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» гражданин наделен правом обращения

с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию, общественному объединению или должностному лицу, которые обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок и принять по ней компетентное решение. Право обжалования постановления по делу об административном правонарушении закреплено в ст. 30.1 КоАП. Оно представляет собой одну из форм участия граждан Российской Федерации в государственном управлении и служит для восстановления нарушенных прав граждан, является важным средством выявления и устранения недостатков в деятельности органов административной юрисдикции.

В соответствии с законодательством обжалованию подлежит постановление любого органа административной юрисдикции, кроме районного (городского) народного суда (народного судьи), решение которого по делу об административном правонарушении является окончательным. Жалоба на постановление об административном правонарушении подается гражданином лишь в письменной форме и может затрагивать любые вопросы, связанные с производством по административному правонарушению. Правом подачи жалобы преимущественно пользуется лицо, в отношении которого вынесено постановление о наложении административного взыскания, и потерпевший. В то же время данное право может быть реализовано и другими участниками производства, а именно законными представителями (родителями, усыновителями, опекунами, попечителями и т. п.), адвокатом.

Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении установлен ст. 30.2 КоАП. В соответствии с ней данное постановление обжалуется следующим образом:

- ◆ постановление административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних — в местную администрацию или районный (городской) народный суд;
- ◆ местной администрации — в вышестоящую;
- ◆ компетентных органов или должностных лиц о наложении административного взыскания в виде штрафа — в вышестоящий орган (должностному лицу) или в районный (городской) народный суд;
- ◆ компетентных органов или должностных лиц о наложении иных предусмотренных законодательством мер административного взыскания — в вышестоящий орган (должностному лицу). В этом случае жалоба может быть подана в районный (городской) народный суд для окончательного решения.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает несколько способов обжалования постановления по делу об административном правонарушении.

1. **Первый — альтернативный, когда постановление может быть обжаловано в вышестоящий орган (должностному лицу) или в районный (городской) народный суд.** Таков порядок подачи жалобы на постановление о наложении штрафа.

Сочетание административного (ведомственного) и судебного порядка гарантирует квалифицированное рассмотрение жалобы и обеспечивает соблюдение законности в производстве по делу. При этом следует отметить, что выбор одной из инстанций для обжалования имеет определенные юридические последствия. Например, в соответствии с законодательством решение народного суда является окончательным и обжалованию не подлежит. Подача жалобы в вышестоящий ОВД (должностному лицу) оставляет возможность повторной ее подачи в судебные инстанции. Способ обжалования выбирает сам гражданин. Он может использовать оба способа одновременно либо каждый по очереди.

2. **Второй способ составляет двухуровневый порядок обжалования постановления по делу об административном нарушении, проявляющийся в тех случаях, когда ОВД (должностное лицо) выносит иное, кроме штрафа, административное взыскание.** При этом жалоба первоначально направляется в вышестоящий ОВД (должностному лицу), а после этого может быть подана в народный суд для окончательного решения. Например, жалоба на постановление начальника территориального подразделения ГИБДД о лишении права управления транспортным средством вначале подается в вышестоящий орган ГИБДД, а в случае отказа в ее удовлетворении — в народный суд.
3. **Третий способ обжалования постановления по делу об административном правонарушении называется исключительным.** Суть его заключается в том, что постановление по делу об административном проступке может быть обжаловано только в вышестоящий орган (должностному лицу). Он применяется при обжаловании постановления о вынесении предупреждения на месте правонарушения без составления протокола.

В соответствии с законодательством жалоба подается в орган, вынесший постановление. В течение трех суток она должна быть направлена вместе с делом об административном правонарушении в орган (должностному лицу), которому адресована и который правомочен разрешить ее по существу. Для обеспечения оперативного рассмотрения

дел об административном правонарушении законодательством установлен срок разрешения жалобы 10 дней. Исчисление данного срока начинается со дня регистрации жалобы в органе, правомочном ее рассматривать. Окончанием срока рассмотрения жалобы считается момент принятия по ней соответствующего решения. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается в течение 10 дней со дня вынесения постановления. При этом подача жалобы в установленный срок приостанавливает исполнение постановления до ее рассмотрения компетентным органом (должностным лицом). Исключения составляют постановления о наложении таких видов административного взыскания, как штраф на месте совершения административного проступка, предупреждение и административный арест.

Несвоевременная подача жалобы гражданином не влечет приостановления исполнения постановления по делу, а сама жалоба не рассматривается до выяснения причин пропуска срока. Если орган, правомочный рассматривать жалобу, придет к выводу, что срок пропущен по уважительной причине (болезни заявителя и др.), то это время восстанавливается, а жалоба подлежит разрешению по существу. При исчислении сроков обжалования не принимается в расчет день, когда было вынесено постановление по делу о правонарушении. Соблюдение заявителем установленного срока подачи жалобы может быть подтверждено почтовой квитанцией или почтовым конвертом со штемпелем, данными регистрационного журнала, расписками лиц, принявших жалобу, и другими способами. Срок подачи заканчивается по истечении рабочего времени десятого дня из предоставленных для обжалования постановлений. Если окончание срока обжалования приходится на выходной (праздничный) день, то жалоба может быть принята к рассмотрению в первый следующий за ним рабочий день. Помимо жалобы, основанием для пересмотра дела об административном правонарушении является протест прокурора в порядке общего надзора. Основанием для принесения протеста является вынесение органами (должностными лицами) противоречащих законодательству постановлений по делам об административных правонарушениях.

Протест на постановление приносится как по собственной инициативе прокурора при выявлении им нарушений законности, так и по жалобе гражданина и адресуется в орган (должностному лицу), вынесший постановление, или в вышестоящий орган. Протест прокурора приостанавливает исполнение постановления по делу, но не отменяет его. Протест подлежит обязательному рассмотрению в срок не позднее 10 дней с момента его поступления. О результатах рассмотрения протеста сообщается прокурору. При рассмотрении жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган

(должностное лицо), разрешающий дело второй инстанции, обязан осуществить проверку следующих обстоятельств:

- ◆ имел ли место факт административного проступка;
- ◆ виновно ли лицо, совершившее правонарушение;
- ◆ подлежит ли оно административной ответственности;
- ◆ противоправно ли совершенное лицом деяние;
- ◆ был ли нанесен имущественный ущерб, его размер и др.

После рассмотрения жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо) в соответствии со ст. 30.7 КоАП принимает одно из следующих решений:

- ◆ оставляет постановление без изменения, а жалобу или протест — без удовлетворения;
- ◆ отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение;
- ◆ отменяет постановление и прекращает дело.

Дело направляется на новое рассмотрение в том случае, если постановление вынесено без достаточных на то оснований и без учета всех обстоятельств. Основаниями для отмены постановления могут служить различные факты:

- ◆ привлечение к административной ответственности ненадлежащего лица;
- ◆ несоответствие выводов постановления фактическим обстоятельствам дела и др.

Отмена постановления и прекращение дела осуществляется органом (должностным лицом) при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП), мера взыскания изменяется в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение. При этом, как правило, решается вопрос об изменении суммы налагаемого на правонарушителя штрафа или сокращении срока лишения специального права. При наличии альтернативных санкций за то или иное правонарушение может быть решен вопрос о замене административного взыскания (наложение предупреждения вместо штрафа).

Орган, рассматривающий жалобу, не вправе при пересмотре дела усиливать административное взыскание. Если постановление по делу об административном проступке вынесено органом (должностным лицом), не правомочным решать данное дело, то постановление отменяется, а дело направляется на рассмотрение компетентного органа (должностного лица). Орган (должностное лицо), рассмотревший дело по жалобе гражданина или по протесту прокурора, обязан сообщить заинтересованным

лицам о принятом им решении. В этих целях копия решения по жалобе или протесту в течение трех дней высылается заявителю.

Особый порядок отмены или изменения постановления установлен действующим законодательством по делам о мелком хищении государственного или общественного имущества (ст. 7.27 КоАП); изготовлении и использовании без соответствующего разрешения радиопередающих устройств (ст. 13.4 КоАП); незаконной продаже товаров или иных предметов (ст. 14.2 КоАП); мелком хулиганстве (ст. 20.1 КоАП); злостном неповиновении (ст. 19.3 КоАП); нарушении порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (ст. 20.2 КоАП).

Решения по указанным делам выносятся народным судом (народным судьей) и начальником ОВД (ст. 23.1 и 23.3 КоАП). Решение народного суда по этой категории дел об административных правонарушениях может быть отменено вне зависимости от наличия протеста прокурора председателем вышестоящего народного суда в порядке общего надзора, а постановление начальника ОВД — начальником вышестоящего ОВД. На основании протеста прокурора указанные категории дел могут быть пересмотрены народным судьей или начальником ОВД, вынесшим по ним первое постановление. Решение по жалобе может быть опротестовано прокурором. Протест на решение по жалобе вносится в вышестоящий орган (должностному лицу).

В случае если жалоба признана обоснованной, а постановление об административном взыскании уже исполнено, гражданину возмещается ущерб, причиненный незаконным наложением взыскания.

18.4. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в ОВД

Административная юрисдикция как часть административной деятельности в целом занимает важное место в работе ОВД. Являясь одним из видов правоохранительной деятельности, административная юрисдикция осуществляется рядом отраслевых и территориальных органов (ст. 23.3 КоАП). ОВД являются частью системы юрисдикционных органов и строятся по территориально-отраслевому принципу.

В ОВД рассмотрение административных правонарушений осуществляется на основании положений, присущих административному производству в целом. Оно регламентируется нормами КоАП, четвертый раздел которого определяет общий порядок производства по делам об административных правонарушениях, а также некоторыми ведомственными нормативными актами, регулирующими отдельные стороны этого

вида правоохранительной деятельности. Вместе с тем многогранность задач ОВД по охране общественного порядка и борьбе с преступностью обуславливает наличие особенностей в порядке производства по административным проступкам, отнесенным к ведению этих органов.

В соответствии с действующим законодательством (ст. 23.3 КоАП) ОВД рассматривают более 40 видов административных правонарушений: нарушения общественного порядка, правил дорожного движения, пограничного режима, правил паспортной системы. Таким объемом полномочий не обладает ни один другой отраслевой орган государственного управления. При этом очевидна направленность данных полномочий на охрану общественного порядка и общественной безопасности как основных объектов охраны ОВД. Широкий круг рассматриваемых ОВД правонарушений обусловил и более широкие полномочия последних по применению административных взысканий. Если большинство отраслевых органов, рассматривающих дела об административных проступках, как правило, налагают взыскания в виде предупреждения и штрафа, то ОВД, помимо названных, могут применять такие взыскания, как возмездное изъятие и лишение специального права (права управления транспортными средствами).

Правом рассмотрения административных правонарушений в ОВД наделены в основном руководители органов и их заместители. Так, в соответствии со ст. 23.3 КоАП начальники ОВД и их заместители рассматривают дела о мелком хулиганстве, распитии спиртных напитков в общественных местах, появлении в общественных местах в пьяном виде, нарушении правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и правил пользования средствами транспорта, нарушении правил въезда в пограничную зону и пребывания в ней и др.

Административную юрисдикцию ОВД отличает единоличный порядок рассмотрения и разрешения дел об административных проступках. По отдельным категориям дел в ОВД (милиции) используется упрощенный порядок производства, который характеризуется минимумом процессуальных действий и наибольшей оперативностью. При этом протокол об административном правонарушении не составляется, а соответствующее решение принимается компетентным должностным лицом на месте правонарушения. Такая процедура является исключением из общих правил и предназначается для наиболее простых очевидных дел. Чаще всего она применяется при нарушении правил дорожного движения и пользовании средствами транспорта, когда на виновного штраф налагается и взимается на месте совершения правонарушения. Так, около 1/3 водителей, нарушивших правила дорожного движения, привлечено работниками ГИБДД к административной ответственности без составления протокола.

Для некоторых видов дел об административных правонарушениях, подведомственных ОВД, установлены сокращенные сроки их рассмотрения. Так, дела о незаконном приобретении или хранении наркотических веществ в небольших размерах, мелком хулиганстве, появлении в пьяном виде в общественных местах и распитии спиртных напитков в общественных местах рассматриваются в течение суток.

Административно-юрисдикционную деятельность ОВД отличает то, что в ней участвуют работники милиции, не обладающие правами по непосредственному разрешению дела об административном правонарушении (дежурные по ОВД, участковые инспекторы милиции и др.). Их деятельность носит обеспечивающий характер и сводится к выяснению обстоятельств правонарушений, составлению протоколов и т. п.

Следует отметить еще одну особенность. На ОВД возложено исполнение постановлений о наложении некоторых административных взысканий, применяемых административными комиссиями и народными судьями. Речь идет об исполнении таких взысканий, как конфискация, исправительные работы и административный арест. Кроме того, ОВД наделены правом применять принудительные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 27 КоАП (задержание, досмотр вещей, изъятие вещей и документов).

Раздел VI
ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Тема 19

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

19.1. Понятие законности и дисциплины в государственном управлении

Законность является одним из важнейших принципов деятельности российского государства. Она представляет собой точное и неуклонное соблюдение действующего законодательства всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями. Принцип законности является конституционным и закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации. Законность обеспечивает единообразное понимание и применение правовых норм как управляющими, так и управляемыми субъектами. Она является объективным условием эффективности управления, которая зависит не только от уровня должности, но и от дисциплины участников управленческого процесса, заключающейся в неукоснительном исполнении законов, а также нормативных актов вышестоящих органов. Дисциплина выполняет важную роль в формировании высокой организованности и согласованности действий всех участников управленческой деятельности. Являясь важным фактором управления, дисциплина формируется и совершенствуется под воздействием требований правовых норм, закрепленных в законах и подзаконных актах.

Это означает, что, с одной стороны, законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, с другой — они находятся в неразрывной связи, взаимодействии друг с другом. Эта взаимосвязь заключается в том, что законность является способом защиты дисциплины, так как основные требования дисциплины оформляются в виде норм, содержащихся в правовых актах. Следовательно, роль и задача законности состоят в том, чтобы поддерживать и укреплять дисциплину. В свою очередь, без соблюдения дисциплины невозможна и строгая законность.

В тесном единстве с законностью находится целесообразность, то есть соответствие действий прежде всего органов исполнительной власти, а также других участников управленческой деятельности тем целям, которые стоят перед ними, управлением. Законы и подзаконные акты, ставя перед органами исполнительной власти и должностными лицами

задачи и цели, не всегда в полной мере определяют конкретные действия и условия, при которых они должны совершаться. Дается возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные пути и конкретные меры по решению поставленных перед ними задач. Однако целесообразность только тогда может приносить пользу гражданам, обществу и государству, когда она не противоречит законности.

19.2. Система способов обеспечения дисциплины и законности в управлении

Будучи основанием правильного функционирования аппарата российского государственного управления, законность надежно обеспечивается тогда, когда механизм государственного управления четко налажен. Он включает в себя значительное число различных государственных органов, деятельность которых в разной степени связана с обеспечением законности и дисциплины. Этой деятельности придается государственно-правовой характер, а органы, ее осуществляющие, наделяются юридически властными полномочиями. Подобного рода деятельность и понимается в качестве способа обеспечения законности, а совокупность всех видов такой деятельности — система этих способов.

В Российской Федерации существует система специальных способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, которая включает: контроль (Президента Российской Федерации, органов законодательной власти, органов исполнительной власти, органов судебной власти), проверку исполнения и надзор.

Контроль является довольно объемной правовой категорией. Сущность и назначение контроля состоит:

- ◆ в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- ◆ получении объективной и достоверной информации о состоянии дисциплины на нем;
- ◆ принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- ◆ выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям;
- ◆ принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Существуют различные виды контроля. В зависимости от объема обследуемой деятельности выделяют общий и специальный контроль. Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов

деятельности подконтрольного объекта. Специальный контроль применяется при осуществлении проверки деятельности подконтрольного объекта по четко определенному вопросу. По стадиям проведения выделяют предварительный, текущий и последующий контроль. Проверка исполнения четко связана с контролем и является его составной частью. Это деятельность, которая позволяет выяснить, что и как сделано во исполнение предписаний и требований закона, подзаконного акта, соответствующего решения вышестоящего органа управления. Надзорная деятельность в зависимости от субъектов, ее осуществляющих, делится на два вида: общий надзор прокуратуры и административный надзор. Первый вид связан с деятельностью органов прокуратуры за соблюдением законов в сфере управления (общий надзор).

Суть административного надзора состоит в наблюдении уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм и общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, оборота оружия, нормы санитарии и др.). Наиболее характерные черты надзора сводятся к следующему:

- ◆ органы надзора (в том числе и прокурорского) осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены, органы контроля — в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных объектов;
- ◆ в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц, в процессе административного надзора применяются меры административного воздействия к физическим и юридическим лицам;
- ◆ в соответствии с действующим законодательством органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов, органы административного надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных им объектах.

19.3. Содержание деятельности государственных органов по обеспечению законности и дисциплины в управлении

Контрольные полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти обусловлены его конституционным статусом

как главы государства, гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции Российской Федерации). Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах.

1. Непосредственный контроль Президента Российской Федерации.
2. Президентский контроль через соответствующие президентские структуры.

Непосредственный контроль Президент Российской Федерации осуществляет прежде всего в области подбора и расстановки кадров на федеральном уровне. Например, в соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации он по представлению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность федеральных министров, председателей государственных комитетов, руководителей федеральных служб и других органов федеральной исполнительной власти, а также высшее командование Вооруженных Сил и др.

Президент Российской Федерации, решая вопросы о назначении на должность, одновременно контролирует деятельность должностных лиц, осуществляющих подбор кандидатур на соответствующие должности. Осуществляя контроль за деятельностью Правительства Российской Федерации, Президент Российской Федерации имеет право отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, если они противоречат Конституции Российской Федерации, а также принимать решения об отставке Правительства Российской Федерации. Президенту Российской Федерации подчинен и подотчетен ряд федеральных органов исполнительной власти (например, МВД, Министерство обороны Российской Федерации и др.).

Значительную роль в осуществлении президентского контроля играет Администрация Президента Российской Федерации. Важные функции и полномочия по обеспечению конституционных контрольных полномочий Президента Российской Федерации осуществляет Главное контрольное управление Президента Российской Федерации. Оно организует контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их руководителей. На Главное контрольное управление Президента Российской Федерации возложены контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации, Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, а также контроль за деятельностью подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

Для реализации своих задач и функций Главное контрольное управление Президента Российской Федерации вправе создавать комиссии, к работе которых могут привлекаться представители правоохранительных,

контролирующих органов, специалистов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такие комиссии образуются для проведения проверок и принятия в их ходе необходимых мер по оперативному устранению выявленных нарушений и их предупреждению. В процессе проведения проверок Главное контрольное управление Президента Российской Федерации имеет право требовать от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций документы, объяснения и другую информацию, необходимую для проведения проверок; вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений и неисполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации.

При обнаружении нарушений Главное контрольное управление Президента Российской Федерации вправе ставить перед соответствующими руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных государственных служащих, в том числе о временном отстранении таких лиц от исполнения должностных обязанностей. Предписания об устранении нарушений, вынесенные по результатам проверок и направленные Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации руководителям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подлежат безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок или в срок, установленный в предписании, должны быть приняты меры по устранению нарушений и о результатах должно быть сообщено в Главное контрольное управление Президента Российской Федерации. В необходимых случаях материалы проверок направляются в органы прокуратуры, ОВД или федеральной службы безопасности для принятия соответствующих мер либо готовится информация и предложения Президенту Российской Федерации о совершенствовании деятельности органов исполнительной власти и привлечении к ответственности должностных лиц.

Контрольные полномочия органов законодательной (представительной) власти закреплены в Конституции Российской Федерации (ст. 94–109), конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Объем контрольных полномочий палат федерального собрания по отношению к органам федеральной исполнительной власти сравнительно невелик. В основном они принадлежат Государственной Думе. Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются в том, что она дает согласие Президенту Российской Федерации на назначение

Председателя Правительства Российской Федерации, решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации (ст. 103 Конституции Российской Федерации).

Государственная дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства Российской Федерации по разработке федерального бюджета, проект которого оно предоставляет на рассмотрение Государственной Думе (ст. 106 Конституции Российской Федерации). Для осуществления регулярного контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума имеют постоянно действующий орган финансового контроля — Счетную палату (ст. 101 Конституции Российской Федерации), на которую возложены функции по организации проведения оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году, проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов внебюджетных фондов, а также контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета в Центральном банке Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации объем контрольных полномочий представительных органов власти значительно шире, чем на федеральном уровне. Контроль органов исполнительной власти можно разделить на общий, ведомственный и надведомственный. Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов. Его осуществляют органы исполнительной власти общей компетенции: Правительство Российской Федерации, республик (советы министров, кабинеты министров и др.), администрации советов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации объединяет и направляет работу надведомственных ему лиц федеральных органов исполнительной власти (министров, государственных комитетов, комитетов и др.). Оно вправе отменять акты этих органов, если они противоречат Конституции Российской Федерации, законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации.

Администрации субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за состоянием учета и отчетности на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, за использованием и охраной земель, вод, лесов и недр, соблюдением утвержденных проектов строительства, состоянием транспортного обслуживания населения, санитарно-эпидемиологическим и радиационным состоянием на подведомственной территории, соблюдением на ней законодательства Российской Федерации.

Ведомственный контроль осуществляется органами отраслевой и некоторыми органами межотраслевой компетенции в отношении подведомственных им объектов. Он состоит в проверке этими органами в пределах своей компетенции соблюдения и исполнения законов и подзаконных актов, а также своих решений нижестоящими подведомственными им органами, а также предприятиями, учреждениями и организациями. В субъектах Российской Федерации ведомственный контроль осуществляется соответствующими министерствами, ведомствами, управлениями и другими органами отраслевой и межотраслевой компетенции.

Надведомственный контроль осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции (в отдельных случаях — отраслевыми органами), которые контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций по специальным вопросам.

Сущность административного надзора состоит в осуществлении наблюдения за исполнением специальных общеобязательных норм и правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, пожарной безопасности, торговли, санитарные нормы и др.). Содержание административного надзора составляет надзор за соблюдением норм, правил, инструкций и контроль за организацией работы по их исполнению и соблюдению. Субъектами административного надзора являются органы федерального надзора, отдельные государственные комитеты, государственные инспекции и федеральные службы. Особенности административного надзора состоят в том, что:

- ◆ деятельность органов надзора распространяется на поднадзорные объекты независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности;
- ◆ субъекты надзора вправе при соответствующих обстоятельствах применять к объектам надзора меры административного принуждения.

Важные функции по осуществлению административного надзора выполняют ОВД. В соответствии с действующим законодательством ОВД (милиция) осуществляют надзор по вопросам охраны общественного порядка. Они обеспечивают соблюдение правил приобретения, хранения, перевозки оружия и боеприпасов.

ОВД контролируют выполнение гражданами и должностными лицами требований транспортных правил, а также соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил пребывания на территории Российской Федерации. Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД осуществляет надзор за дорожным движением. Органы Государственного

пожарного надзора МВД контролируют соблюдение правил и норм, направленных на предотвращение пожаров и других правил и норм пожарной безопасности.

ОВД осуществляют административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Для выполнения ведомственных надзорных функций ОВД наделены соответствующими правами. В частности, они могут применять меры административного предупреждения и административного пресечения, налагать на виновных лиц административные взыскания.

Таким образом, административный надзор как разновидность контроля представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц, осуществляемую независимо от ведомственных границ и форм собственности, направленную на обеспечение с использованием мер административного принуждения единообразного исполнения специальных правовых норм и общеобязательных правил органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Судебный контроль в управлении осуществляется субъектами судебной власти в процессе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Содержание судебного контроля как способа обеспечения законности в управлении состоит в правовой оценке судом действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц в выявлении нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций, условий и причин, их порождающих, в принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, а также в привлечении виновных лиц к ответственности. Субъектами судебного контроля являются Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Конституционный Суд Российской Федерации по ходатайствам и запросам органов государственной власти и их должностных лиц разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов, изданных по вопросам государственного управления, а также разрешает споры о компетенции между органами государственной власти. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает также индивидуальные и коллективные жалобы граждан о нарушении их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. При этом проверяется соответствие такого закона Конституции Российской Федерации. Например, по жалобе граждан постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 1998 г. признана несоответствующей Конституции Российской Федерации ст. 226 Таможенного кодекса Российской Федерации, предусматривающая в качестве меры

административной ответственности за правонарушения конфискацию товаров и транспортных средств, назначаемую без судебного решения, и ст. 85, 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, в соответствии с которыми конфискация также применялась в качестве меры административного взыскания во внесудебном порядке. Если Конституционный Суд Российской Федерации признает неконституционным закон, договор или их отдельные положения, то они утрачивают юридическую силу. Решение суда является основанием для обязательного пересмотра данного дела соответствующим компетентным органом и восстановления нарушенного права.

Суды общей юрисдикции при рассмотрении гражданских, уголовных и административных дел изучают с позиций закона правомерность действий органов исполнительной власти, должностных лиц и издаваемых ими правовых актов, осуществляя тем самым контроль за их деятельностью. При этом суд выносит решение о восстановлении нарушенных прав граждан. Формой реагирования суда на выявленные в процессе рассмотрения гражданских и уголовных дел нарушения законности является частное определение, которое выносится судом в адрес руководителя органа, предприятия, учреждения, организации либо в вышестоящие инстанции, которые должны в течение месяца рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Суд рассматривает также жалобы физических и юридических лиц на постановления о наложении административного взыскания, на действия и решения органов исполнительной власти и должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан. Установив обоснованность перечисленных выше жалоб, суд, осуществляя свои контрольные функции, признает обжалуемое решение или действие незаконным, обязывает удовлетворить требования граждан, отменяет принятые меры ответственности.

Арбитражные суды, разрешая дела по экономическим спорам, возникающим из гражданского, административного и других правоотношений, проверяют соответствие актов и действий органов исполнительной власти и их должностных лиц требованиям законности и принимают меры по устранению обнаруженных правонарушений в соответствии с нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации — единая центральная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Общий надзор прокуратуры можно условно разделить на несколько направлений:

- ◆ надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации,

органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- ◆ надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- ◆ надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- ◆ надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Закон наделяет прокуратуру комплексом полномочий, позволяющих прокурорам своевременно реагировать на нарушения законности в управлении, принимать меры по устранению причин и условий ее нарушения, восстанавливать нарушенные права, привлекать к ответственности виновных лиц. В законе закреплены три формы реагирования прокурора на нарушение законности:

- ◆ протест — требование об отмене противоречащего закону правового акта, изданного органом или должностным лицом, либо о приведении его в соответствие с законом;
- ◆ представление об устранении нарушений закона, вносимое прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона;
- ◆ постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении, выносимое прокурором, исходя из характера нарушения закона должностным лицом.

Тема 20

ОБЖАЛОВАНИЕ НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

20.1. Понятие жалобы в государственном управлении

Важнейшим способом обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти являются личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями. Обращения граждан в государственные и общественные органы являются средством осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенным источником информации, необходимой для решения текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Являясь одной из форм участия граждан в управлении, обращения способствуют усилению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и должностных лиц, борьбе с волокитой, бюрократизмом и злоупотреблениями.

Жалобы граждан — это обращения по поводу нарушения их субъективных прав и свобод. Предложения и заявления не связаны с нарушением субъективных прав гражданина и направлены на улучшение деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Граждане имеют право обжаловать всякие незаконные действия и акты, а также бездействия, нарушающие их субъективные права и интересы. Предметом жалобы могут быть деяния, ущемляющие права и законные интересы как самого гражданина, так и других лиц.

Административные жалобы по правовым признакам делятся на общие и специальные. Порядок рассмотрения общих жалоб регулируется Федеральным законом Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Основания и порядок производства по специальным жалобам регулируется специальными нормами, содержащимися в КоАП, Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, и других актах.

Право на общую жалобу является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом гражданина. Этим правом обладают все гражд-

дане. Каждый дееспособный человек может подать ее по любому значительному для него поводу без чьего-либо предварительного согласия. Право на жалобу не ограничено по содержанию и по форме. Предметом жалобы могут быть не только незаконные, но и нецелесообразные или аморальные деяния.

Очень часто граждане используют право обжалования индивидуальных актов управления. Возможны и жалобы на законность нормативных актов, то есть указание на их несоответствие Конституции Российской Федерации и законам. Такая жалоба правомерна, если нормативным актом затрагиваются интересы гражданина или могут быть затронуты в перспективе. Граждане вправе направлять жалобы в компетентные органы управления, народным депутатам, в прокуратуру, общественные и межгосударственные организации.

Общее право жалобы подразделяется на два вида:

- ◆ право административной жалобы;
- ◆ право на судебное обжалование.

Специальное право жалобы предоставляется лицам как участникам гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства, трудовых споров. Специальное право жалобы закрепляется законодательством, наделяющим гражданина специальной правоспособностью в дополнение к общей. Лицо, имеющее специальное право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, именуется в законодательстве не гражданином, а лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Специальное право жалобы приурочено к особенностям правового статуса граждан как лиц, выполняющих те или иные социальные функции, являющихся участниками трудовых, юрисдикционных отношений.

Относительно этой категории лиц законодательством предусмотрен иной порядок внесудебного и судебного обжалования. Этот порядок установлен гражданско-процессуальным законодательством, законодательством о труде, об административных правонарушениях, нормативными актами, устанавливающими особенности дисциплинарной ответственности определенных категорий лиц. Как исключение специальное право обжалования военнослужащими закреплено Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Военнослужащий вправе обжаловать действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих его права и свободы, в порядке подчиненности и в военный суд — в порядке, установленном Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Следует отметить, что специальное право не поглощает собой общее право обжалования. Внесудебное обжалование

не лишает гражданина конституционного права на судебную защиту его прав и свобод.

Общее право граждан на судебное обжалование закреплено не только законодательными актами о жалобах и реализуется не только судами общей юрисдикции. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушения конституционных прав граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применяемого или подлежащего применению в конкретном деле. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Арбитражные суды вправе рассматривать дела об обжаловании гражданами определенных актов и действий органов и должностных лиц (например, об обжаловании отказа в государственной регистрации самостоятельной предпринимательской деятельности граждан). Нормативные акты в арбитражном суде обжалованы быть не могут. Арбитражный суд рассматривает дела о недействительности актов, адресованных конкретным лицам или группам лиц.

Обращения (жалобы) можно сгруппировать по следующим основаниям:

- ◆ по содержанию (пенсионные, налоговые и т. д.);
- ◆ авторам, их подавшим (индивидуальные, групповые);
- ◆ форме (устные, письменные);
- ◆ адресатам (первичные, повторные).

Письменное обращение гражданина должно быть подписано им с указанием фамилии, имени, отчества и содержать, помимо изложения существа жалобы, данные о месте его жительства, работы или учебы.

Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит.

Признаки специальной жалобы:

- ◆ наличие специальных норм, устанавливающих особый порядок рассмотрения;
- ◆ специальные основания для обжалования (приказ руководителя, постановление по делу об административном правонарушении);
- ◆ четко определенные субъекты права (лично заинтересованные или их представители);
- ◆ четко определенные адресаты жалобы;
- ◆ специальные сроки подачи жалобы;
- ◆ процедурные особенности производства по конкретным видам жалоб;
- ◆ более краткие сроки рассмотрения жалоб.

Отличия специальной жалобы от общей заключаются в следующем.

- ◆ Специальная жалоба может быть подана только лицами, привлеченными к ответственности, потерпевшими или от имени адвоката (ст. 25.1, 25.2 и 25.5 КоАП), а общая — любым гражданином.
- ◆ Специальная жалоба данного вида должна быть письменной, а для общей жалобы форма не установлена.
- ◆ Адресатами специальной жалобы выступают вышестоящие органы. Адресаты для общей жалобы значительно шире.
- ◆ Специальная жалоба должна быть направлена адресату в определенный срок (10 дней) со дня вынесения постановления, а для общей сроки не определены.
- ◆ Подача в установленный срок специальной жалобы приостанавливает исполнение постановления о наложении административного взыскания, обращение с общей жалобой таких последствий не влечет.
- ◆ Специальная жалоба подается через орган, вынесший постановление, который обязан в течение трех суток направить ее вместе с делом по подведомственности. Общая жалоба направляется одному или нескольким адресатам.
- ◆ Жалоба в порядке производства по делам об административных правонарушениях рассматривается уполномоченным на то органом в течение 10 дней. Для разрешения общих жалоб установлены иные сроки.

Таким образом, право на специальную жалобу намного уже права на общую жалобу и преследует цель более квалифицированно и в сжатые сроки рассматривать дела, усилить защиту прав граждан.

20.2. Порядок и сроки рассмотрения жалоб в государственном управлении

Существует два варианта рассмотрения и разрешения жалоб:

- ◆ административный предполагает рассмотрение во внесудебном, административном порядке;
- ◆ судебный — рассмотрение жалоб в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного или гражданского производства.

В законодательстве обращения первого типа называются жалобами, иногда заявлениями или апелляциями. Административный порядок не исключает обращения с жалобой в суд, который может рассматривать вопросы несвоевременного исполнения судебных решений о взыскании

алиментов или возмещении ущерба. Такие обращения рассматриваются не судом, а судьей, председателем суда в соответствии с нормами административного права. Таким образом, административная и судебная жалобы различаются главным образом не адресатом, а порядком рассмотрения.

Обращения гражданина в суд закон называет жалобами и исками. Согласно гражданско-процессуальному законодательству исковые заявления направляются в суд первой инстанции в связи с нарушением прав имущественного характера гражданина другим гражданином или субъектом власти. Возможны случаи подачи искового заявления о возмещении морального вреда. Все остальные обращения в суд называются жалобами.

Личную ответственность за организацию приема и рассмотрения обращений несут руководители соответствующих структур.

Государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, их руководители и другие должностные лица при рассмотрении обращений обязаны:

- ◆ внимательно разбираться в их существе, в случае необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопроса;
- ◆ принимать обоснованное решение по обращениям, обеспечивать правильное и своевременное исполнение этих решений;
- ◆ сообщать гражданам в письменной или устной форме о решениях, принятых по обращениям, а в случае их отклонения указывать мотивы;
- ◆ систематически анализировать и обобщать обращения, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушение прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, их руководителей и других должностных лиц.

Гражданин, не согласный с решением, принятым по его жалобе, имеет право обжаловать данное решение в тот орган или тому должностному лицу, которым непосредственно подчинены государственный или общественный орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, принявшие обжалуемое решение. Жалобы граждан, поступающие из редакций газет, журналов, телевидения, радио и других средств массовой информации, а также выступления и опубликованные в печати материалы, связанные с обращениями, рассматриваются государственными и общественными органами, предприятиями,

учреждениями, организациями в порядке и сроки, предусмотренные законодательством.

Для рассмотрения обращений могут привлекаться депутаты и представители общественности. В необходимых случаях обращения, а также результаты их рассмотрения, имеющие общественное значение, должны обсуждаться на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства. Все государственные и общественные органы обязаны систематически проверять состояние дел по рассмотрению обращений граждан на подчиненных им предприятиях, в учреждениях, организациях, принимать меры к устранению причин и условий, порождающих нарушение прав, свобод и интересов граждан, вызывающих поступление повторных обращений.

Нарушения установленного порядка рассмотрения обращений, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан в связи с подачей обращений либо за содержащуюся в них критику влекут в отношении виновных должностных лиц ответственность в соответствии с законодательством. Те же деяния должностных лиц, причинивших существенный вред государственным или общественным интересам, правам и интересам граждан, влекут уголовную ответственность. Подача гражданином обращения в клеветнических целях влечет ответственность в соответствии с законодательством.

Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют общий надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении обращений граждан всеми министерствами, предприятиями, учреждениями, организациями, исполнительными и распорядительными органами, общественными организациями и должностными лицами, принимают меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан, привлекают виновных к ответственности.

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

1. Заявления и жалобы, не требующие дополнительного изучения и проверки, решаются безотлагательно, но не позднее 15 дней.
2. Если для разрешения обращения необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, срок производства может быть продлен руководителем организации или его заместителем, но не более чем на 15 дней с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.
3. Жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в центральных органах в течение 15 дней, а в местных — в течение семи дней. В случае необходимости срок может быть продлен, но не более чем на 15 дней.

Начало течения срока разрешения жалобы отсчитывается со дня ее поступления в государственную или общественную организацию. Моментом окончания срока разрешения жалобы считается дата направления или дата, когда начато исполнение. В производстве по жалобам граждан выделяются четыре стадии.

1. *Первичная обработка* — получение письменных жалоб, выслушивание устных, регистрация их и обеспечение первичного движения в пятидневный срок. Определение, кто и как будет работать с жалобой.
2. *Проверка жалобы* — сбор информации, беседы с людьми, ознакомление с законодательством.
3. *Принятие решения* — сообщается заявителю.
4. *Исполнение принятого решения.*

Ответственность организации наступает, если:

- ◆ совершено противоправное действие;
- ◆ причинен имущественный ущерб;
- ◆ существует причинная связь между неправильными действиями и вредом;
- ◆ ущерб наступил по вине учреждения.

Причиненные гражданину убытки возмещаются за счет средств государственного (муниципального) бюджета. Возмещению подлежат:

- ◆ заработок и другие трудовые доходы, являющиеся основным источником средств существования гражданина, которых он лишился в результате незаконных действий;
- ◆ имущество, конфискованное, изъятое, взысканное, обращенное в доход государства;
- ◆ суммы, выплаченные гражданином юридической консультации за оказание юридической помощи для возмещения судебных издержек, а также иные суммы, выплаченные в связи с незаконными действиями.

По просьбе пострадавшего следственные органы, прокуратура или суд обязаны в месячный срок письменно поставить в известность трудовой коллектив или общественные организации по месту жительства об оправдавшем гражданина решении.

Материальным основанием наступления ответственности является незаконный акт следственных, прокурорских, судебных органов или судьи и реальный вред. Однако для решения вопроса о взыскании ущерба необходимо еще и процессуальное основание — акт компетентного органа об отмене незаконного акта, о прекращении уголовного или административного дела. Закон Российской Федерации «Об обжа-

нии в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» предусматривает, что каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы.

К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоначальные действия (решения), в результате которых:

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

Гражданин вправе обратиться в суд либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган (должностному лицу). Вышестоящие субъекты обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении просьбы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд. Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа (должностного лица). Военнослужащий вправе в таком же порядке обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органа военного управления и воинских должностных лиц.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого решения. Для обращения в суд установлены следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права, один месяц — со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемые действия (решения) незаконными, обязывает удовлетворить требования гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда направляется соответствующему органу, объединению или должностному лицу и гражданину не позднее 10 дней после вступления решения в законную силу. Об исполнении

судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения. Рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц и органов управления — это административная юрисдикция, которая характеризуется следующими особенностями:

- ◆ разрешаются споры между гражданином и субъектом управления о законности действий последнего;
- ◆ споры разрешаются обычными судами;
- ◆ порядок разрешения дел регламентируется нормами Гражданского процессуального кодекса и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В соответствии с законом в суд не могут быть обжалованы акты:

- ◆ проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда;
- ◆ касающиеся обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- ◆ в отношении которых специальным образом предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Широкими полномочиями по разрешению споров граждан и органов исполнительной власти по вопросам, связанным с предпринимательской деятельностью, наделены арбитражные суды, деятельность которых регулируется Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Таким образом, судебный порядок рассмотрения жалоб является надежным способом охраны прав граждан, соблюдения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и их должностных лиц.

20.3. Регистрация жалоб в государственном управлении

Положением об отделе писем и приема граждан Администрации Президента Российской Федерации, утвержденным распоряжением Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. №770-рп, регламентирован порядок работы с поступившими обращениями. В отделе писем проверяется правильность адресования корреспонденции, отбираются телеграммы и служебные письма, проставляется регистрационный штамп в правом углу первого листа письма, телеграммы. Данная корреспонденция раскладывается в соответствии с закрепленностью за специалистами конкретных территорий. На каждое обращение заводится учетно-регистрационная карточка, в которой указывается фамилия

и инициалы исполнителя, дата поступления обращения. Если письмо подписано двумя и более авторами, то указываются первые два и общее количество. Такое обращение считается коллективным. Коллективными считаются также бесфамильные обращения, поступившие от имени администрации предприятия, учреждения, а также резолюции митингов и собраний. Письма, подписанные членами одной семьи, тоже считаются коллективными.

Далее в карточке делаются отметка о том, кому адресовано обращение. Заполняется адрес, определяется и отмечается социальное положение и льготный состав авторов обращения. Составляется аннотация на письмо. Проставляется шифр темы. Определяется и отмечается вид обращения: жалоба, заявление, предложение. Обращение депутатов, оформленное, как правило, на бланке депутата и имеющее его подпись, рассматривается безотлагательно. Обращение депутатов всех уровней берется под контроль. На такое обращение депутата готовятся следующие документы.

- ◆ Сопроводительное письмо в адрес организации, куда направляется на рассмотрение просьба народного депутата. Копия — исполнителю для ведения контроля.
- ◆ Уведомление народному депутату за подписью начальника отдела.
- ◆ Уведомление гражданину за подписью исполнителя.

На копии обращений народного депутата заводятся учетные карточки с указанием соответствующего индекса. Письменные обращения граждан, в которых нет подписи, не указана фамилия, которые не содержат данных о месте жительства, работы или учебы адресата, признаются анонимными и рассмотрению не подлежат. Признать обращение анонимным и не подлежащим рассмотрению вправе не технический работник, а руководитель. Если в ходе проверки будет установлено, что автор указал ложную фамилию, адрес и другие сведения, то производство должно быть прекращено. Обращения граждан должны направляться в соответствующие учреждения и организации не позднее чем в пятидневный срок со дня регистрации в отделе¹. Все авторы обращений извещаются в письменной или устной форме о том, куда направлены для рассмотрения их письма и телеграммы. Вместо письменного уведомления возможно извещение по телефону или при личном приеме.

¹ Подробнее см.: Федеральный закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Институт охраны труда в российской Федерации: история и современность: Монография. / Под общ. ред. П. П. Глущенко. — СПб.: СПбАУЭ, 2010. — С. 102–128; Правовые основы организации работы органов внутренних дел с обращениями граждан. УМП. — СПб., 2010.

Обращения граждан, в которых сообщается о конкретных нарушениях их законных прав и интересов, специалисты должны брать под контроль. Например, в Администрации Президента Российской Федерации создан сектор приема граждан. Аналогичные структуры существуют и в других звеньях исполнительной власти. Делопроизводство по предложениям, заявлениям и жалобам ведется отдельно от других видов делопроизводства и возлагается на специально назначенных для этого должностных лиц. Личную ответственность за состояние делопроизводства по обращениям несут и руководители государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций.

Тема 21

ПРАКТИКУМ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

21.1. Сборник задач

Задача 1. Никольский, находясь на территории Татарстана, отказался выплатить штрафную сумму за безбилетный проезд, мотивируя отказ тем, что он гражданин Российской Федерации и подчиняется только предписаниям законов России.

Оцените действия сторон.

Что понимается под компетенцией административно-правовых отношений для субъектов Российской Федерации?

Задача 2. Мэрия Санкт-Петербурга издала распоряжение о привлечении граждан к административной ответственности за курение в общественных местах. Администратор ресторана «Сакма» отказался платить штраф за то, что не выполнил данное распоряжение в ресторане.

Руководствуясь определенными нормативными актами, оцените действия сторон.

Задача 3. Инспектор ГИБДД во время проверки водительских прав допустил грубость по отношению к гражданину Николаеву. Последний обратился с жалобой в канцелярию районного ГИБДД. Жалобу принять у Николаева отказались, мотивируя тем, что ГИБДД не суд, где разбирают обиды.

Решите задачу по существу. Является ли объектом административно-правовых отношений уважение прав граждан?

Задача 4. Петров без соответствующих документов на право торговли осуществлял торговлю с лотка мелким розничным товаром. Территориальный участковый инспектор запретил Петрову осуществлять торговлю, составив в отношении его протокол об административном правонарушении, и выписал квитанцию о взыскании с Петрова 500 руб.

Оцените действия сторон и обоснуйте их соответствующими нормативными актами.

Задача 5. Ректор одного из вузов издал приказ о применении штрафных санкций за нарушение общественного порядка в вузе. Один из наказанных ректором студентов обратился с жалобой в районную администрацию, районную прокуратуру и в суд.

Оцените действия сторон и изложите свои доводы о том, как должен быть разрешен конфликт.

Задача 6. Администрация ЗАО «Вымпел» обвинена в причинении экологического вреда посредством слива в р. Каму промышленных отходов. Ущерб составил 1,5 млн руб. Администрация заявляет, что слив произошел в силу аварии и, кроме того, до образования ЗАО «Вымпел», ввиду чего она отказывается признать свою вину.

Как следует разрешить данную ситуацию?

Задача 7. Четырнадцатилетний Алексеев был задержан контролером за безбилетный проезд в электричке, ему было предложено уплатить штраф. Платить штраф Алексеев отказался, из-за чего его доставили в отделение милиции, где Алексеев находился в течение восьми часов до прибытия его родителей, которым было сообщено о правонарушении сына. После того как с родителями Алексеева была проведена профилактическая беседа, они были отпущены вместе с сыном.

Оцените действия участников административного правоотношения со ссылками на правовые нормы.

Задача 8. Администрация района установила штрафные санкции за курение в общественных местах и причинение ущерба окружающей среде в размерах, превышающих санкции, установленные в городе. Яковлев, оштрафованный инспекцией, платить отказался и обратился в суд с жалобой на незаконные действия администрации.

Разрешите данную ситуацию по существу, со ссылкой на правовые нормы.

Задача 9. Жители Санкт-Петербурга вместе с гражданином США распивали спиртные напитки на территории детского сада. При задержании правонарушителей гражданин США оказал сопротивление и был доставлен в отделение милиции в наручниках. В ОВД он потребовал встречи с консулом.

Оцените действия сторон. Как надлежит отнестись к требованию гражданина США? Являются ли иностранцы субъектами административно-правовых отношений?

Задача 10. Гражданин Иванов был оштрафован за безбилетный проезд и сфотографирован, а фотография вывешена в одном из пунктов работы контрольной службы. На место работы Иванова было направлено уведомление о допущенном правонарушении. Администрация наказала Иванова, мотивируя свое решение тем, что он нанес моральный вред деловой репутации организации.

Оцените ситуацию и действия ее участников с правовой стороны.

Задача 11. В процессе применения мер административного принуждения для обеспечения производства по делу об административном правонарушении сотрудниками ОМОН при превышении полномочий был причинен материальный вред гражданину Кириллову, связанный

с повреждением личного имущества (порвана дорогостоящая зимняя куртка), а также моральный вред, связанный с душевным расстройством здоровья.

Каким образом необходимо поступить Кириллову для защиты своих прав в административном порядке? Каким образом в административном порядке решаются вопросы о возмещении гражданам материального и морального вреда, причиненного при превышении полномочий должностными лицами и сотрудниками органов исполнительной власти?

Задача 12. Гражданин Великобритании был обнаружен на территории, ограниченной для въезда иностранных граждан, без разрешения и с просроченной въездной визой, в связи с чем он был задержан сотрудниками пограничной службы и выдворен за пределы Российской Федерации. Через консульство своего государства он потребовал, чтобы сотрудниками органов исполнительной власти российской стороны ему были принесены извинения за его задержание и незаконные действия, которыми, по его мнению, нарушено его право, установленное ст. 27 Конституции Российской Федерации.

Дайте правовую оценку конфликтной ситуации, возникшей в результате административно-правовых отношений. Правомерно ли требование гражданина Великобритании? Каким образом соотносятся правила пребывания иностранных граждан на территории Российского государства с конституционными правами иностранных граждан в Российской Федерации?

Задача 13. Физическое лицо, не имеющее гражданства, постоянно проживающее на территории Российской Федерации, отказалось отвечать на вопрос инспекторов паспортно-визовой службы о том, имеет ли оно неисполненные обязательства перед юридическими и физическими лицами России. Отказ был мотивирован тем, что для этого имеются соответствующие органы, в которых можно получить такой ответ. На этом основании в оформлении выезда из России указанному лицу было отказано.

Как должен быть разрешен конфликт по существу и куда следует обратиться указанному лицу, если будет установлено нарушение прав апатрида?

Задача 14. Во время шторма капитан судна в целях устранения избыточного крена судна вынужден был избавиться от части перевозимого груза. Его стоимость исчисляется несколькими миллионами рублей. В порту было проведено административное расследование, и с капитана удержаны денежные средства в размере месячной зарплаты.

Правомерно ли решение о привлечении к материальной ответственности? Обоснуйте свое решение.

Задача 15. Петров задержался на рабочем месте после окончания рабочего дня для ремонта системы водоснабжения. При производстве им ремонтных работ вода из системы водоснабжения попала в электрическую сеть, из-за чего произошло короткое замыкание и возгорание помещения. В результате пожара ущерб составил более 100 тыс. руб. Петров обратился за консультацией с тем, чтобы быть готовым к возможным неприятностям по работе, так как руководство предприятия в произошедшем пожаре усматривает его вину.

Как быть Петрову в данном случае? Обоснуйте свои доводы ссылками на правовые нормы.

Задача 16. Николаев обратился с жалобой в федеральный суд на начальника отделения милиции, который отпустил Петрова, проходившего по делу об административном правонарушении, ущемившем права Николаева. В действиях Петрова усматривались признаки мелкого хулиганства. В жалобе указывается, что дело рассматривалось в спешке, не все обстоятельства были выяснены и не учтены данные, характеризующие Петрова.

Охарактеризуйте сложившуюся ситуацию с правовой точки зрения и право начальника отделения милиции разрешить конфликтную ситуацию по своему усмотрению. Что понимается под задачами административного производства?

Задача 17. Во время осмотра сотрудниками налоговой инспекции принадлежащего юридическому лицу производственного помещения по изготовлению мебели служба собственной безопасности организации по указанию администрации запретила им производить видеосъемки под предлогом защиты производственной информации (в помещениях находились чертежи и образцы изделий мебели). В ответ на это сотрудниками налоговой инспекции был вызван наряд ОМОН, который на территории предприятия также допущен не был.

Должностное лицо (представитель налоговой инспекции) подало заявление в прокуратуру о возбуждении уголовного дела за сопротивление представителям государственной власти при исполнении ими служебных обязанностей.

Оцените конфликтную ситуацию и разрешите правовой спор по существу со ссылкой на правовые нормы.

Задача 18. Ветров обжаловал в городском суде решение районного суда, который отказался удовлетворить его ходатайство о приобщении к делу об административном правонарушении протоколов задержания и допроса Нуриева, нанесшего Ветрову публичное оскорбление в грубой форме за требование выполнить надлежащим образом свои функциональные обязанности.

Обоснована ли жалоба и как она должна быть разрешена? Что понимается под доказательствами по административным делам?

Задача 19. Петров обратился к председателю федерального суда района с жалобой на отказ мирового судьи рассмотреть его жалобу на постановление по делу об административном правонарушении. Отказ мотивирован пропуском срока. Петров утверждает, что он подал жалобу через пять дней после получения копии постановления, которое было вынесено начальником органа исполнительной власти за неделю до этого.

Как должна быть разрешена конфликтная ситуация? Какое значение в административном процессе играет срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении?

Задача 20. Решение районного суда о конфискации катера и рыболовных снастей обжаловано в городской суд. В качестве обоснования обжалования указано однократное нарушение правил рыбной ловли.

Может ли быть удовлетворена данная жалоба по указанному основанию? Что понимается под неоднократностью правонарушения и применяется ли она в административном производстве?

Задача 21. Гражданин Волошин, оштрафованный за распитие спиртных напитков в общественном месте, обжаловал решение начальника ОВД, наложившего на него штраф в большем размере, чем на Иванова, проходившего по тому же делу.

Возможно ли такое и почему?

Задача 22. Иванов обратился в суд с жалобой на районное отделение ГИБДД, инспектор которого принудил его заплатить штраф до решения суда. Судья жалобу принять отказался, мотивируя это решение тем, что для нее нет оснований.

Охарактеризуйте правомерность отказа суда в принятии жалобы от Иванова.

Задача 23. Федоров, подвергшийся штрафу за нарушение правил пожарной безопасности, просил суд отсрочить уплату штрафа из-за затруднительного материального положения.

Возможна ли отсрочка уплаты штрафа и в каких случаях?

Задача 24. Инспектор ГИБДД задержал машину, превысившую установленную скорость движения более чем на 60 км/ч. В автомобиле находилось трое граждан в состоянии алкогольного опьянения, двое из которых, включая водителя, были без документов. Всем находящимся в задержанной автомашине гражданам было предложено пересесть в автомашину ГИБДД для выяснения личностей и обстоятельств дела. Один из пассажиров, находившийся в задержанной автомашине, отказался следовать указанию инспектора ГИБДД и с места происшествия

скрылся, но его документы остались у инспектора, который составил на него протокол об административном правонарушении.

Охарактеризуйте данную ситуацию и полномочия инспектора ГИБДД по данной фабule. Назовите случаи, когда наличие свидетеля в деле не обязательно.

Задача 25. В результате полученных оперативных данных и последующей проверки ОБЭП ГУВД фактов правонарушения, допущенного ООО «Дебют», было возбуждено административное производство по ч. 1 ст. 15.25 КоАП (нарушение валютного законодательства). Депутат городского законодательного собрания Вельский обратился к руководству УБЭП с запросом о представлении ему для проверки в порядке осуществления контроля материалов дела и сведений об источнике получения информации о правонарушении, но получил отказ. Считая такие действия руководства ОБЭП неправомерными, Вельский подал жалобу в прокуратуру. Прокурор района потребовал в УБЭП, чтобы ему были представлены для проверки материалы дела по указанному факту. После получения материалов дела и их исследования прокурор района возвратил их лицу, ведущему расследование, а депутату Вельскому направил письменный ответ о том, что действия руководства УБЭП являются правомерными.

Дайте правовую оценку действий всех участников административно-правовых отношений.

Задача 26. Налоговый инспектор Соколов прибыл в ООО «Парус» для проведения документальной проверки финансовых операций, осуществляемых в текущем месяце. День и время осуществления контрольной проверки были согласованы налоговой инспекцией с директором ООО «Парус» заранее. По прибытии инспектора в ООО «Парус» находящийся на контрольно-пропускном пункте охранник Мамедов отказался пропустить налогового инспектора на территорию организации, заявив, что соответствующего указания на этот счет от директора ему не поступало и что в настоящее время на территории организации никого из руководства нет, так как директор и его заместитель уехали на три дня за границу. Тогда инспектор попросил, чтобы Мамедов связался с главным бухгалтером организации, потому что ему для осуществления проверки бухгалтерских документов, в общем-то, руководство организации не требуется, на что Мамедов заявил, что мнение главного бухгалтера для него не является руководящим указанием и что ему было дано распоряжение директора никого из посторонних на территорию организации не пускать.

Что в данном случае может предпринять сотрудник налоговой инспекции и что сможет предпринять, если подобная ситуация повторится?

Задача 27. Сотрудники ОБЭП, получившие оперативные сведения о хранении на одном из складов хладокомбината Санкт-Петербурга неучтенных запасов этилового спирта, реализуемых через «черный» рынок, в пятницу к концу дня прибыли для проведения проверки на хладокомбинат. На требование к администрации хладокомбината открыть помещение склада получили ответ, что ключи от склада находятся у материально ответственного лица, которое в настоящее время отсутствует по семейным обстоятельствам и будет на работе только в понедельник. Полагая, что администрация хладокомбината умышленно противодействует требованиям сотрудников милиции, чтобы за выходные дни вывезти спирт со склада, сотрудники ОБЭП потребовали от руководства хладокомбината, чтобы запорные устройства склада взломали, но получили в этом отказ, после чего, пригласив понятых, самостоятельно взломали замки на воротах складского помещения, но никакого спирта там не обнаружили.

Оцените данную ситуацию и дайте правовую характеристику действиям сотрудников ОБЭП. Как бы вы поступили на месте сотрудников милиции?

Задача 28. Возвращающиеся после службы домой сотрудники милиции в гражданской одежде Лапин и Демин увидели, что двое молодых людей в нетрезвом виде пристают к девушке, хватая ее за руки и одежду, сопровождая это нецензурной бранью. Увидев идущих Лапина и Демина, девушка, пытаясь избежать конфликтной ситуации, обратилась к ним за помощью. Хулиганы стали нецензурно ругаться, заявив, что девушка — их знакомая и что пусть парни подбру-поздорову шагают своей дорогой. Тогда Лапин предъявил хулиганам удостоверение сотрудника милиции и потребовал, чтобы те проследовали вместе с ними в отделение. Увидев, что пред ними сотрудники милиции, оба хулигана попытались скрыться. Преследуя убегающих, Демин произвел подсечку ногой по ноге одного из них, отчего убегавший упал, сломав руку.

Охарактеризуйте правомерность действий участников эксцесса. Как бы вы поступили на месте сотрудников милиции?

Задача 29. Ввиду того что была просрочена лицензия, АОЗТ «Глобус» передало ООО «Скиф» подакцизный товар (винно-водочные изделия) для реализации, деньги за товар при передаче получены не были. В результате проверки деятельности указанных организаций сотрудниками ОБЭП данный факт был признан как правонарушение.

Оцените действия юридических лиц АОЗТ «Глобус» и ООО «Скиф». Усматривается ли в их действиях какой-либо состав правонарушения и если да, то какой? Охарактеризуйте дальнейшие действия сотрудников ОБЭП.

Задача 30. На рынке г. Энска в отделе «Ткани», зарегистрированном на предпринимателя Марошкина, продавец Вальцова отпускала ткань гражданам с уменьшением на 1,6 см каждого метра. Обнаружившие недостачу товара, граждане обратились с жалобой в территориальный ОВД.

Дайте правовую оценку действиям продавца. Охарактеризуйте юридический состав административного правонарушения. Какие дальнейшие действия необходимо выполнить сотрудникам милиции?

Задача 31. В ходе проверки производственного предприятия «Монолит», проводимой сотрудниками ОБЭП, им было отказано охранником данного предприятия Мамедовым в допуске в складские помещения. В действиях Мамедова сотрудники милиции усмотрели основания для привлечения его к административной ответственности.

При составлении одним из сотрудников милиции протокола об административном правонарушении по ст. 19.3 КоАП Мамедов заявил, что по национальности он таджик, плохо понимает русский язык и не может уяснить, какое он совершил правонарушение, поэтому просит вызвать его друга Садыкова, с которым он вместе работает на данном предприятии и который хорошо знает и русский, и таджикский язык. Составлявший протокол сотрудник милиции записал в протокол данные паспорта Мамедова, сделав отметку о том, что Мамедов отказался давать свои объяснения по факту правонарушения и отказался от подписи в протоколе. Данный факт был заверен подписями двух присутствующих работников милиции, после чего протокол был предъявлен Мамедову для ознакомления. Тогда Мамедов потребовал от сотрудников милиции пригласить адвоката для оказания ему юридической помощи, на что ему было заявлено, что адвоката он может требовать в Таджикистане, а не в России. Через пять дней начальником ОВД на Мамедова было наложено административное наказание — штраф 10 минимальных размеров оплаты труда (далее — МРОТ).

Имеются ли в действиях работников милиции какие-либо нарушения административного производства?

Задача 32. Группа граждан, руководствуясь ст. 42 Конституции Российской Федерации, обратилась с заявлением в земотдел Приозерского района с просьбой об ознакомлении их с составом вредных веществ, содержащихся в почве на территории, занимаемой бывшей военной базой, а в настоящее время находящейся в зоне свободного доступа граждан, где они собирают грибы и ягоды. Представитель земотдела отказал в выдаче данных сведений указанным лицам, сославшись на то, что такие ответы могут выдаваться только на запросы юридических и компетентных органов и лиц.

Дайте правовую характеристику данной ситуации, правомерности обращения и отказа. Как бы вы поступили на месте заявителей?

Задача 33. Директор ЗАО «Заря» отказался участвовать в разработке коллективного договора. Отказ мотивирован значительными социальными требованиями со стороны трудового коллектива. Представитель работников трудового коллектива предложил обратиться с жалобой в соответствующую инстанцию.

Дайте правовую характеристику данной ситуации. Куда надлежит обратиться представителю трудового коллектива? Имеется ли в действиях директора ЗАО «Заря» состав какого-либо правонарушения и если да, то раскройте его.

Задача 34. 14 июля 2003 г. на территории Российской Федерации в г. Владикавказе сотрудниками ГИБДД был задержан автомобиль КамАЗ с водителем Сванидзе, являвшимся частным предпринимателем, имеющим лицензию на занятие индивидуальной предпринимательской деятельностью, который осуществлял провоз 5 т вина, 2 т этилового спирта и 2 т бананов из Турции транзитом через Грузию. При проверке документов на перевозимый груз выяснилось, что у Сванидзе отсутствуют сертификаты качества на перевозимое вино, провоз спирта вообще осуществляется без каких-либо документов, а также отсутствует справка, прилагаемая к грузовой таможенной декларации, на импортную продукцию. В своем объяснении Сванидзе ссылался на то, что необходимые документы им были потеряны в районе пересечения грузинской границы и что об этом он хотел сделать заявление в милицию Владикавказа. По данному факту работниками ГИБДД был составлен акт, а материалы дела были переданы в территориальный ОВД.

Начальник ОВД, считая, что в данном вопросе более компетентно смогут разобраться сотрудники ОБЭП, переправил материалы дела в их территориальное подразделение по месту доставки груза в г. Беслан, а задержанную автомашину поставил до окончательного расследования дела на специально отведенную стоянку. Начальник ОБЭП г. Беслан в течение 10 дней рассмотрел материалы дела и, признав, что действия Сванидзе подпадают под признаки административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.14, п. 2 ст. 14.1 и п. 4 ст. 14.17 КоАП, наложил на Сванидзе штраф по совокупности правонарушений в размере 40 МРОТ с конфискацией этилового спирта. За время разбирательства по делу вино и бананы, находившиеся в автомашине, испортились, в результате чего Сванидзе понес убытки в размере 250 тыс. руб.

Охарактеризуйте данную ситуацию и действия всех участников административного процесса. Как быть в данной ситуации Сванидзе, который хочет обжаловать действия сотрудников милиции и обратиться к вам за помощью?

Задача 35. В мае 2002 г. сотрудник ГТК Юхневич без соответствующего разрешения купил у своего знакомого Смирнова охотничье гладкоствольное ружье и боеприпасы к нему. 12 апреля 2003 г. участковый инспектор, узнав, что у гражданина находится оружие без соответствующего разрешения, изъял ружье и боеприпасы у Юхневича, который хранил ружье у себя дома на стене, и составил на него протокол по двум статьям КоАП и на Смирнова — о незаконном сбыте оружия. 12 мая 2003 г. начальник РОВД рассмотрел все материалы по факту правонарушения и вынес постановление о наложении на Юхневича и Смирнова штрафа с конфискацией оружия и боеприпасов.

Определите правомерность действий всех участников административного процесса. При наличии процессуальных нарушений раскройте порядок дальнейших действий Юхневича и Смирнова.

Задача 36. 20 мая 2003 г. в 23 часа сотрудники патрульно-постовой службы милиции обнаружили спящего на лавочке гражданина Симагина, который находился в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность и не мог ориентироваться в окружающей обстановке. О себе, кроме своей фамилии, имени и отчества, он ничего сказать не мог, в связи с чем был доставлен сотрудниками милиции в ОВД и помещен в комнату для административно задержанных. По данному факту в дежурной части был составлен протокол административного задержания и протокол об административном правонарушении по ст. 20.21 КоАП.

На следующий день, 21 мая, в девять часов утра начальником ОВД в отношении гражданина Симагина было принято постановление о наложении административного штрафа в размере трех МРОТ. Копию постановления вручили Симагину, разъяснив, что в течение пяти дней он должен уплатить штраф, после чего гражданин был отпущен домой. Симагин был возмущен действиями сотрудников милиции, считая, что его незаконно продержали в ОВД свыше трех часов, в результате чего он опоздал на поезд, который должен был отправляться в шесть часов утра в Москву, и, желая обжаловать действия сотрудников ОВД, обращается к вам за помощью.

Определите правомерность действий участников административных правоотношений. Что вы можете посоветовать гражданину Симагину в данной ситуации?

Задача 37. Сотрудниками ГИБДД на КПП при выезде из города была остановлена автомашина, за рулем которой находился оперативный сотрудник ФСБ Санин. При проверке документов на управление транспортным средством сотрудники ГИБДД почувствовали сильный

запах спиртного, исходивший от водителя. Ими было предложено Санину перейти в автомобиль ГИБДД и проследовать для освидетельствования на предмет опьянения. Однако Санин наотрез отказался пройти в их машину, сославшись на то, что едет по делам службы, и, оттолкнув сотрудника ГИБДД, попытался уехать на своей машине.

Оцените ситуацию и решите, являются ли действия Санина административным правонарушением. Как должны поступить работники ГИБДД? Какие меры воздействия могут быть применены к сотруднику ФСБ за указанные действия?

Задача 38. В 22 часа двое молодых людей, один в возрасте 16-ти, а второй — 18 лет, совершили нападение на гражданку Волкову, отобрав у нее сотовый телефон. Данное происшествие увидел сотрудник патрульно-постовой службы милиции, у которого находилось при себе табельное оружие. Преследуя преступников, сотрудник милиции, пытаясь их остановить, с расстояния 30 м произвел несколько выстрелов в сторону убегающих, в результате чего один из них получил ранение в ногу.

Оцените правомерность действий сотрудника милиции. К каким мерам принуждения следует отнести применение и использование табельного огнестрельного оружия? В чем отличие между применением и использованием табельного огнестрельного оружия? Против кого нельзя применять табельное огнестрельное оружие и почему?

Задача 39. Лейтенант Государственного таможенного комитета (далее — ГТК) Слепнев, находясь в отпуске, в нетрезвом виде учинил скандал в баре. Администрацией был вызван наряд милиции. По прибытии на место конфликта сотрудники милиции явились очевидцами того, что находящийся в нетрезвом состоянии гражданин Слепнев ругается с барменом и администратором, оскорбляя их нецензурной бранью. Сотрудниками милиции была предпринята попытка вывести Слепнева из помещения бара, но тот отказался подчиниться требованиям милиционеров, заявив, что он сам работник правоохранительных органов, и предъявил им удостоверение лейтенанта таможенной службы. При этом он пояснил, что его возмущение вызвано тем, что его обсчитал бармен, а сотрудники милиции идут на поводу у администрации бара. После такого заявления сотрудники милиции с применением физической силы доставили гражданина Слепнева в отдел милиции, где в отношении его был составлен протокол об административном правонарушении. После составления протокола Слепнев, несмотря на его протест, был помещен в медицинский вытрезвитель. Через три дня после конфликта протокол об административном правонарушении в отношении Слепнева был направлен в ГТК по месту его службы. Начальник

Управления ГТК по факту указанного правонарушения принял в отношении Слепнева решение предупредить его о неполном служебном соответствии и задержать присвоение очередного специального звания сроком на один год.

Дайте правовую оценку ситуации. Лейтенант ГТК Слепнев полагает, что действия сотрудников милиции в отношении его были совершены неправомерно, и желает их обжалования, он также не согласен с решением начальника Управления ГТК и хочет обжаловать принятое им решение. Определите возможность обжалования действий сотрудников ОВД и решения начальника Управления ГТК. Имеются ли какие-либо нарушения в действиях сотрудников ОВД и начальника УГТК?

Задача 40. 26 декабря 2002 г. Комитетом по лесному комплексу Ленинградской области совместно с ГИБДД Гатчинского района в ходе осуществления мероприятий по предупреждению незаконных рубок елей на границе Гатчинского и Лужского районов была задержана автомашина УАЗ-469, государственный номер УХ 82678 RUS, под управлением гражданина Малыгина, перевозившего на указанной автомашине ели в количестве пяти штук без соответствующих документов.

Оцените правовую ситуацию. Определите, имеется ли состав административного правонарушения в действиях Малыгина. Если имеется, то раскройте его.

Задача 41. Работники ООО «Вектор» продавали на колхозном рынке денатурат в пластиковых бутылках по 0,5 л для использования в бытовых и производственных целях. Обнаруживший это участковый инспектор милиции, считая, что данная продукция относится к спирто-содержащей, запретил ее продажу и составил протокол об административном правонарушении по ст. 6.14 КоАП, а начальник ОВД наложил на директора предприятия штраф в размере 40 МРОТ. Директор ООО «Вектор», возмущенный действиями работников милиции, обжаловал постановление о наложении на него штрафа в федеральный суд. Мировой судья, рассматривавший данное дело, вынес решение отменить принятое начальником ОВД постановление об административном взыскании.

Дайте правовую оценку действий участников административных правоотношений. Решите задачу по существу.

Задача 42. Сотрудниками ГИБДД Михайловым и Хрулевым за управление в нетрезвом виде автомобилем ВАЗ-2109 был задержан гражданин Борисов, которому работниками ДПС было предложено проехать с ними на служебной машине для прохождения медицинского

освидетельствования. Гражданин Борисов согласился следовать с работниками ДПС, сказав, что только возьмет в машине кое-какие документы и поставит ее на сигнализацию, что ему было позволено сделать. Борисов, сев в машину под данным предлогом, завел ее и попытался быстро уехать. Сотрудники ДПС сели в служебный автомобиль и стали догонять правонарушителя. В ходе преследования пытающегося скрыться правонарушителя работниками ГИБДД через громкоговорящее устройство было сделано предупреждение о том, чтобы Борисов остановился и что ими для остановки транспортного средства будет использовано оружие, на что правонарушитель не реагировал. Один из работников ДПС достал табельный пистолет, сделал один предупредительный выстрел вверх, а второй — в заднее колесо преследуемой автомашины. Пуля, попавшая в заднюю шину ехавшего автомобиля, срикошетив, пробила пол и сиденье автомашины Борисова, причинив ему легкое телесное повреждение, после чего нарушитель остановил свою машину. При установлении личности Борисова оказалось, что он работник городской коллегии адвокатов, при этом им было сделано заявление о том, что действия сотрудников ГИБДД будут обжалованы в судебном порядке.

Оцените изложенную ситуацию и правомерность действий участников административно-правовых отношений. Определите нормативные правовые акты и нормы, которыми следует руководствоваться при решении задачи.

Задача 43. Трое молодых людей — Тимохин, Кухно и Свищев — распивали спиртные напитки в детском парке, громко и нецензурно ругаясь между собой, не реагируя на замечания граждан, гуляющих в парке с малолетними детьми, при этом оскорбляя их в грубой форме. Вызванным нарядом ОВД молодые люди были задержаны и доставлены в территориальный ОВД. При определении личности задержанных было установлено, что Тимохин дважды в течение текущего года привлекался к административной ответственности за мелкое хулиганство, а Свищев имеет судимость за грабеж и месяц назад отпущен из исправительно-трудовой колонии по амнистии.

Дайте правовую оценку ситуации. Определите правовые нормы, которыми следует руководствоваться при решении задачи. Какие меры административного воздействия могут быть приняты к правонарушителям и кем?

Задача 44. К вам обратилась за правовой помощью инвалид второй группы гражданин Халилова, проживающая со своим четырнадцатилетним сыном в отдельной однокомнатной квартире общей площадью 42 м².

Она просит оказания юридической помощи в споре с администрацией территориального районного управления, которая насильно пытается ее переселить на другую жилую площадь. Решение о переселении гражданки Халиловой вызвано тем, что занимаемая ею квартира находится в доме, угрожающем обвалом и подлежащем сносу. Администрацией района были представлены на выбор три равнозначные квартиры улучшенной планировки, от которых она отказалась с претензией на двухкомнатную квартиру.

Определите правомерность действий участников административных правоотношений. Какой совет вы можете дать гражданке Халиловой со ссылкой на правовые нормы?

Задача 45. При проверке документов финансовой отчетности по движению валютных ценностей в одной из частных фирм сотрудниками налоговой инспекции были обнаружены признаки исправлений и подчисток в проверяемой документации, а также недоставало ряда документов, показывающих оборот финансовых средств.

Определите, какие меры административно-правового принуждения могут применить сотрудники налоговой инспекции в отношении сотрудников фирмы и к кому.

Задача 46. Двое сотрудников милиции, возвращаясь со службы домой, в метрополитене увидели находящегося в розыске по подозрению в совершении преступления гражданина, приметы которого им были известны.

Определите, какова должна быть последовательность действий сотрудников милиции и какие меры административно-правового принуждения они могут применить в отношении подозреваемого.

Задача 47. В федеральный суд района обратились жители микрорайона по поводу принятия мер воздействия к администрации микрорайона, давшей разрешение на застройку парка-сквера, и к подрядчикам капитального строительства ресторана, осуществившим вырубку зеленых насаждений в этом парке-сквере.

Как надлежит разрешить конфликт, кто и какие нормы административного права обязан применить в данной ситуации?

Задача 48. Гражданин Касымов обратился в Федеральный суд Сестрорецкого района с жалобой на решение административной комиссии о наложении на него административного взыскания в виде штрафа в размере восьми МРОТ за возведение постройки на принадлежащем ему на праве частной собственности земельном участке в г. Сестрорецке без согласования проекта строительства с архитектурным строительным комитетом города.

Решите вопрос по существу заявленной жалобы.

Задача 49. Двое молодых людей, находящихся в наркотическом опьянении (Мамедов, 16 лет, и Карстов, 15 лет) пытались позвонить по таксофону без пластиковой карты с использованием металлической пластины, которую забили камнем в щель, предназначенную для пластиковой карты, вследствие чего таксофон был выведен из строя. Во время совершения противоправных действий молодые люди были задержаны проходящими мимо курсантами военного училища и препровождены в ближайший отдел милиции.

Определите дальнейшие действия работников ОВД. Самостоятельно задокументируйте действия правонарушителей.

Задача 50. Во время проведения профилактического рейда на вещевом рынке Апраксина двора работниками правоохранительных органов была задержана группа мошенников в количестве пяти человек, втягивавших в азартную игру, именуемую в просторечии «лохотрон», посетителей рынка. При этом у мошенников было изъято 3600 руб. В процессе опроса втянутых в игру граждан работникам милиции удалось установить двух обманутых: пенсионерку Гущину, которая проиграла мошенникам 1000 руб., и молодого человека Сенина, проигравшего мошенникам 600 руб.

Определите, какие меры административно-правового принуждения могут быть применены к правонарушителям. Изменится ли решение задачи при условии, если все задержанные правонарушители окажутся жителями другого города?

Задача 51. За нарушение установленного срока представления в налоговый орган информации о закрытии счета в банке в отношении директора АОЗТ «Урарту» Симоняна и главного бухгалтера Киришьянц в территориальном подразделении Министерства по налогам и сборам Санкт-Петербурга было возбуждено административное производство по ст. 15.4 КоАП. В результате в отношении указанных лиц начальником отдела Министерства по налогам и сборам были вынесены постановления о наложении административных взысканий: на директора — 20 МРОТ, а на главного бухгалтера — 15 МРОТ. В установленный законом срок постановление о наложении административного взыскания в отношении Киришьянц в добровольном порядке выполнено не было, более того, главный бухгалтер уволилась и выехала в другой город. Через полтора года Киришьянц вновь вернулась в Санкт-Петербург и устроилась на работу в АОЗТ «Урарту» в качестве юриста-консультанта.

Решите вопрос: подлежит ли выполнению постановление начальника отдела Министерства по налогам и сборам в отношении Киришьянц?

21.2. Тестовые задания по основным вопросам административного права

Вариант 1

- ◆ *Особенности, нехарактерные для административно-правового принуждения:*
 - ◆ осуществление в связи с неправомерным, вредным для общества деянием или угрозой наступления неблагоприятных последствий;
 - ◆ осуществление посредством юрисдикционных правоприменительных актов;
 - ◆ применение в процессе исполнительно-распорядительной деятельности;
 - ◆ применение только в связи с нарушением норм административного права.
- ◆ *Один из названных видов административно-правового принуждения нельзя отнести к административному наказанию:*
 - ◆ лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
 - ◆ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
 - ◆ помещение лица, находящегося в состоянии опьянения, в медицинский вытрезвитель;
 - ◆ предупреждение.
- ◆ *Задачи, не отнесенные к административной юрисдикции:*
 - ◆ выявление причин и правонарушений;
 - ◆ разрешение материально-правовых и иных конфликтов;
 - ◆ обеспечение исполнения вынесенного постановления;
 - ◆ предупреждение правонарушений и уголовных преступлений.
- ◆ *Принципы, не являющиеся принципами административной юрисдикции:*
 - ◆ состязательность;
 - ◆ гласность;
 - ◆ презумпция невиновности;
 - ◆ экономичность и эффективность процесса.

- ◆ *Укажите правильное определение административно-правового принуждения:*
 - ◆ установленное нормами административного права правовое воздействие органов государственного управления и их должностных лиц, направленное на ограничение волевых действий юридических и физических лиц, склонных к совершению административных правонарушений;
 - ◆ установленная нормами административного права и санкционированная государством деятельность полномочных субъектов, направленная на предупреждение и пресечение административных и иных правонарушений и устранение их неблагоприятных последствий;
 - ◆ особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями юридических и физических лиц либо в целях предупреждения неблагоприятных последствий;
 - ◆ основанная на законе деятельность правоохранительных органов и их должностных лиц, связанная с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности.
- ◆ *Административное наказание, которое может применяться лишь в качестве основного:*
 - ◆ конфискация;
 - ◆ лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
 - ◆ административное выдворение за пределы Российской Федерации;
 - ◆ возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения.
- ◆ *Определение, наиболее точно отражающее специфику административной юрисдикции:*
 - ◆ установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке (без обращения в суд);
 - ◆ установленная законом деятельность государственных органов и их должностных лиц по реализации административно-правовых

- норм и применению мер административно-правового принуждения;
- ◆ установленная законом и иными нормативно-правовыми актами совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях с последующим привлечением виновных к ответственности;
 - ◆ установленная законом деятельность суда, прокуратуры, органов исполнительной власти и их должностных лиц по рассмотрению административных правонарушений и применению мер административного воздействия к правонарушителям.
- ◆ *Постановление по делу об административной ответственности не может быть вынесено со дня совершения правонарушения по истечении:*
- ◆ одного месяца;
 - ◆ двух месяцев;
 - ◆ трех месяцев;
 - ◆ шести месяцев.
- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые нельзя отнести к мерам административного пресечения:*
- ◆ принудительное выселение из домов, находящихся в аварийном состоянии, угрожающем обвалом;
 - ◆ технический осмотр транспортных средств и запрещение их дальнейшей эксплуатации;
 - ◆ принудительное медицинское освидетельствование;
 - ◆ все вышеназванные меры.
- ◆ *Признаки, которые нельзя отнести к особенностям административной юрисдикции:*
- ◆ обязательность исполнения юрисдикционных актов государственными и общественными органами, организациями, должностными лицами и гражданами;
 - ◆ территориально-отраслевой характер разрешения правовых конфликтов специальными субъектами государственного управления;
 - ◆ специальный порядок обжалования юрисдикционных актов;
 - ◆ особая процессуальная форма и порядок установления.
- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые нельзя отнести к мерам административного предупреждения:*
- ◆ административное задержание;
 - ◆ закрытие участков государственной границы;

- ◆ досмотр лиц, подозреваемых в совершении преступлений или административных правонарушений;
- ◆ все названные меры.
- ◆ *Характерное отличие мер административного предупреждения от иных мер административно-правового принуждения:*
 - ◆ используются для пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя и составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ используются для недопущения возможного совершения правонарушений или наступления неблагоприятных для общества и человека последствий;
 - ◆ используются в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения его общественно опасных последствий;
 - ◆ используются для психологического воздействия на правонарушителей.
- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые нельзя отнести к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях:*
 - ◆ досмотр транспортных средств;
 - ◆ досмотр грузов на таможне;
 - ◆ отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
 - ◆ все названные меры.
- ◆ *Определите, к какому виду мер принуждения принадлежат задержание, изъятие вещей и документов:*
 - ◆ общие меры пресечения;
 - ◆ меры взыскания;
 - ◆ специальные меры пресечения;
 - ◆ меры административно-правового принуждения.
- ◆ *Признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП (мелкое хулиганство), составляющие обязательные признаки объективной стороны:*
 - ◆ материальный ущерб;
 - ◆ время и место совершения правонарушения;
 - ◆ цель и мотив;
 - ◆ все перечисленное.
- ◆ *Фактическое основание наступления административной ответственности:*
 - ◆ норма административного права, предусматривающая ответственность;

- ◆ факт совершения административного правонарушения;
- ◆ достижение лицом, совершившим правонарушение, возраста 16 лет;
- ◆ все перечисленное.
- ◆ *Подберите общий термин для обозначения двух понятий — «меры административного взыскания» и «меры административного пресечения»:*
 - ◆ восстановительные санкции;
 - ◆ меры административного принуждения;
 - ◆ меры предупреждения;
 - ◆ меры общественно-правового принуждения.
- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые не могут быть применены к несовершеннолетним правонарушителям:*
 - ◆ помещение в медицинский вытрезвитель;
 - ◆ применение физической силы;
 - ◆ штраф;
 - ◆ все перечисленное.
- ◆ *Назовите условие, при котором субъект не может быть освобожден от юридической ответственности:*
 - ◆ совершение правонарушения в состоянии необходимой обороны;
 - ◆ совершение малозначительного правонарушения;
 - ◆ совершение уголовно наказуемого деяния;
 - ◆ наличие по тому же факту в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, решения администрации по месту работы о дисциплинарном наказании.
- ◆ *Элемент состава административного проступка, в котором отражается деяние (действие или бездействие), способ совершения проступка, размер причиненного вреда:*
 - ◆ субъект;
 - ◆ объект;
 - ◆ объективная сторона;
 - ◆ субъективная сторона.
- ◆ *Случаи применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в которых не предусмотрено составление административного протокола:*
 - ◆ досмотр транспортного средства;
 - ◆ привод;

- ◆ осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;
- ◆ все названные случаи.
- ◆ *Вид административно-правового принуждения, к которому следует отнести конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения:*
 - ◆ административно-правовое предупреждение;
 - ◆ административно-правовое пресечение;
 - ◆ обеспечение производства по делам об административных правонарушениях;
 - ◆ административное взыскание.
- ◆ *Допускается ли применение административного наказания дважды за одно и то же правонарушение:*
 - ◆ не допускается;
 - ◆ допускается;
 - ◆ допускается при наличии отягчающих вину обстоятельств;
 - ◆ допускается при наличии двух разных составов в одном правонарушении.
- ◆ *Назовите материальный состав административного правонарушения из предложенных вариантов:*
 - ◆ невыполнение требования о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства (ст. 12.25 КоАП);
 - ◆ нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21 КоАП);
 - ◆ нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 15.3 КоАП);
 - ◆ нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП).
- ◆ *Какое из представленных административных взысканий может применяться в качестве как основного, так и дополнительного:*
 - ◆ дисквалификация;
 - ◆ предупреждение;
 - ◆ административный штраф;
 - ◆ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства?

- ◆ *Возраст, по достижении которого наступает административная ответственность:*
 - ◆ 14 лет;
 - ◆ 15 лет;
 - ◆ 16 лет;
 - ◆ 18 лет.
- ◆ *К какому виду административно-правового принуждения следует отнести помещение лица, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, в медицинский вытрезвитель:*
 - ◆ административно-правовое предупреждение;
 - ◆ административно-правовое пресечение;
 - ◆ обеспечение производства по делам об административных правонарушениях;
 - ◆ административное взыскание?
- ◆ *Укажите предусмотренные в законе предельные сроки административного задержания:*
 - ◆ три часа и 24 часа;
 - ◆ три часа и 48 часов;
 - ◆ три часа и 72 часа;
 - ◆ все перечисленные сроки.
- ◆ *Категория указанных лиц, которая не подлежит административной ответственности:*
 - ◆ иностранные граждане;
 - ◆ судьи;
 - ◆ государственные служащие и приравненные к ним лица;
 - ◆ все указанные категории.
- ◆ *Какое из названных обстоятельств по решению судьи или лица, назначающего административное наказание, может не признаваться в качестве отягчающего:*
 - ◆ совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного или наркотического опьянения;
 - ◆ совершение административного правонарушения группой лиц;
 - ◆ повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный законом срок;
 - ◆ любое из указанных обстоятельств?

- ◆ *Назовите порядок применения санкций при рассмотрении дел одним и тем же органом или должностным лицом за совершение одним лицом нескольких административных правонарушений:*
 - ◆ наказание назначается в пределах только одной санкции;
 - ◆ за каждое правонарушение назначается соответствующая ему отдельная санкция;
 - ◆ наказание назначается в пределах одной санкции по правилам совокупности наказаний за все совершенные правонарушения.
- ◆ *Укажите общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела лицом, правомочным рассматривать такие дела:*
 - ◆ 10 дней;
 - ◆ 15 дней;
 - ◆ 20 дней;
 - ◆ один месяц.
- ◆ *Назовите правильный срок составления протокола об административном правонарушении:*
 - ◆ немедленно после выявления совершения административного правонарушения;
 - ◆ в срок, не превышающий трех дней после выявления совершения административного правонарушения;
 - ◆ не позднее 10 дней после выявления совершения административного правонарушения;
 - ◆ не позднее одного месяца со дня выявления совершения административного правонарушения.
- ◆ *Укажите одно из обстоятельств, которое исключает возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении специалиста, эксперта и переводчика:*
 - ◆ если указанные лица состоят в родственных отношениях с должностным лицом, в производстве которого находится рассматриваемое дело об административной ответственности;
 - ◆ если указанные лица состоят в родственных отношениях с потерпевшим;
 - ◆ если указанные лица ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу;
 - ◆ все указанные обстоятельства.

- ◆ *Укажите общий срок проведения административного расследования:*
 - ◆ один месяц;
 - ◆ два месяца;
 - ◆ три месяца;
 - ◆ шесть месяцев.
- ◆ *Укажите одно из обстоятельств, которое исключает производство по делу об административном правонарушении:*
 - ◆ действия лица в состоянии сильного душевного волнения;
 - ◆ действия лица в состоянии крайней необходимости;
 - ◆ действия лица в состоянии необходимой обороны;
 - ◆ действия лица под влиянием угрозы со стороны третьих лиц;
 - ◆ все указанные обстоятельства.
- ◆ *Укажите общий срок направления протокола об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении:*
 - ◆ в течение суток с момента составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ не более трех суток с момента составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ не более 10 суток с момента составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ не более одного месяца с момента составления протокола об административном правонарушении.
- ◆ *Укажите установленный срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении:*
 - ◆ три дня;
 - ◆ пять дней;
 - ◆ 10 дней;
 - ◆ один месяц.
- ◆ *В каком случае исполнение постановления о назначении административного наказания не подлежит исполнению:*
 - ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу;
 - ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух месяцев со дня его вступления в законную силу;
 - ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение шести месяцев со дня его вступления в законную силу;

- ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение одного года со дня его вступления в законную силу?
- ◆ *Укажите срок рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (за исключением жалоб на постановление об административном аресте):*
 - ◆ три дня;
 - ◆ пять дней;
 - ◆ 10 дней;
 - ◆ один месяц.

Вариант 2

- ◆ *Определение, наиболее точно отражающее специфику административной юрисдикции:*
 - ◆ установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке (без обращения в суд);
 - ◆ установленная законом деятельность государственных органов и их должностных лиц по реализации административно-правовых норм и применению мер административно-правового принуждения;
 - ◆ установленная законом и иными нормативно-правовыми актами совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях с последующим привлечением виновных к ответственности;
 - ◆ установленная законом деятельность суда, прокуратуры, органов исполнительной власти и их должностных лиц по рассмотрению административных правонарушений и применению мер административного воздействия к правонарушителям.
- ◆ *Какие из перечисленных признаков нельзя отнести к характерным особенностям административной юрисдикции:*
 - ◆ обязательность исполнения юрисдикционных актов государственными и общественными органами, организациями, должностными лицами и гражданами;
 - ◆ территориально-отраслевой характер разрешения правовых конфликтов специальными субъектами государственного управления;

- ◆ специальный порядок обжалования юрисдикционных актов;
- ◆ особая процессуальная форма порядка установления?
- ◆ *Какие из указанных задач не отнесены к административной юрисдикции:*
 - ◆ выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
 - ◆ разрешение материально-правовых конфликтов;
 - ◆ обеспечение исполнения вынесенного постановления;
 - ◆ предупреждение правонарушений и уголовных преступлений?
- ◆ *Принципы, не свойственные для административной юрисдикции:*
 - ◆ состязательная процедура при рассмотрении правовых конфликтов;
 - ◆ гласность;
 - ◆ презумпция невиновности;
 - ◆ экономичность и эффективность процесса.
- ◆ *Укажите наиболее правильное определение, отражающее специфику административно-правового принуждения:*
 - ◆ установленное нормами административного права правовое воздействие органов государственного управления и их должностных лиц, направленное на ограничение волевых действий юридических и физических лиц, склонных к совершению административных правонарушений;
 - ◆ установленная нормами административного права и санкционированная государством деятельность полномочных субъектов, направленная на предупреждение и пресечение административных и иных правонарушений и устранение их неблагоприятных последствий;
 - ◆ особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями юридических и физических лиц либо в целях предотвращения неблагоприятных последствий;
 - ◆ основанная на законе деятельность правоохранительных органов и их должностных лиц, связанная с обеспечением общественного порядка общественной безопасности.

- ◆ *Меры воздействия, которые не являются мерами административно-правового принуждения:*
 - ◆ административное взыскание;
 - ◆ принудительное исполнение постановлений о наложении административного взыскания;
 - ◆ административно-предупредительные меры;
 - ◆ меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.
- ◆ *Особенности, нехарактерные для административно-правового принуждения:*
 - ◆ административно-правовое принуждение осуществляется в связи с неправомерным, вредным для общества деянием или угрозой наступления неблагоприятных последствий;
 - ◆ осуществляется посредством юрисдикционных правоприменительных актов;
 - ◆ применяется в процессе исполнительно-распорядительной деятельности;
 - ◆ применяется только в связи с нарушением норм административного права.
- ◆ *По истечении какого времени со дня совершения правонарушения постановление по делу об административной ответственности не может быть вынесено:*
 - ◆ одного месяца;
 - ◆ двух месяцев;
 - ◆ трех месяцев;
 - ◆ шести месяцев?
- ◆ *Назовите характерное отличие мер административного предупреждения от иных мер административно-правового принуждения:*
 - ◆ используются для пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя и составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ используются для недопущения возможного совершения правонарушений или наступления неблагоприятных для общества и человека последствий;
 - ◆ используются в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения его общественно опасных последствий;
 - ◆ используются для психологического воздействия на правонарушителей.

- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые нельзя отнести к мерам административного пресечения:*
 - ◆ принудительное выселение из домов в состоянии, грозящем обвалом;
 - ◆ технический осмотр транспортных средств и запрещение их дальнейшей эксплуатации;
 - ◆ принудительное медицинское освидетельствование;
 - ◆ все названные меры.
- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые нельзя отнести к мерам административно-предупредительного воздействия:*
 - ◆ административное задержание;
 - ◆ закрытие участков государственной границы;
 - ◆ досмотр лиц, подозреваемых в совершении преступлений или административных правонарушений;
 - ◆ все названные меры.
- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые нельзя отнести к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях:*
 - ◆ досмотр транспортных средств;
 - ◆ задержание грузов на таможне;
 - ◆ отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
 - ◆ все названные меры.
- ◆ *В каком из элементов состава административного проступка отражается деяние (действие или бездействие), способ совершения проступка, размер причиненного вреда:*
 - ◆ субъект;
 - ◆ объект;
 - ◆ объективная сторона;
 - ◆ субъективная сторона?
- ◆ *Вид мер принуждения, к которому относятся задержание, досмотр вещей, изъятие вещей и документов:*
 - ◆ общие меры пресечения;
 - ◆ меры взыскания;
 - ◆ специальные меры пресечения;
 - ◆ меры административно-процессуального принуждения.

- ◆ *Что является фактическим основанием административной ответственности:*
 - ◆ норма административного права, предусматривающая ответственность;
 - ◆ факт совершения административного правонарушения;
 - ◆ достижение лицом, совершившим правонарушение, возраста 16 лет;
 - ◆ все перечисленное?
- ◆ *Какие признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.1 КоАП (мелкое хулиганство), составляют обязательные признаки объективной стороны:*
 - ◆ материальный ущерб;
 - ◆ время и место совершения правонарушения;
 - ◆ цель и мотив;
 - ◆ все перечисленное?
- ◆ *Подберите общий термин для обозначения двух понятий — «меры административного взыскания» и «меры административного пресечения»:*
 - ◆ восстановительные санкции;
 - ◆ меры административного принуждения;
 - ◆ меры предупреждения;
 - ◆ меры общественно-правового принуждения.
- ◆ *Назовите условие, при котором субъект не может быть освобожден от юридической ответственности:*
 - ◆ совершение правонарушения в состоянии необходимой обороны;
 - ◆ совершение малозначительного правонарушения;
 - ◆ совершение уголовно наказуемого деяния;
 - ◆ наличие по тому же факту в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, решения товарищеского суда.
- ◆ *В каких случаях применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не предусмотрено составление административного протокола:*
 - ◆ досмотр транспортного средства;
 - ◆ привод;
 - ◆ осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;
 - ◆ во всех названных случаях?

- ◆ *Укажите предусмотренные в законе предельные сроки административного задержания:*
 - ◆ три часа и 24 часа;
 - ◆ три часа и 48 часов;
 - ◆ три часа и 72 часа;
 - ◆ все перечисленные сроки.
- ◆ *Назовите материальный состав административного правонарушения из предложенных вариантов:*
 - ◆ невыполнение требования о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства (ст. 12.25 КоАП);
 - ◆ нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21 КоАП);
 - ◆ нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст. 15.3 КоАП);
 - ◆ нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП).
- ◆ *Назовите возраст, по достижении которого наступает административная ответственность:*
 - ◆ 14 лет;
 - ◆ 15 лет;
 - ◆ 16 лет;
 - ◆ 18 лет.
- ◆ *Меры административно-правового принуждения, которые не могут быть применены к несовершеннолетним правонарушителям:*
 - ◆ административный арест;
 - ◆ применение физической силы;
 - ◆ штраф;
 - ◆ все перечисленные.
- ◆ *Какой из названных видов административно-правового принуждения нельзя отнести к административному наказанию:*
 - ◆ лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
 - ◆ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
 - ◆ помещение лица, находящегося в состоянии опьянения, в медицинский вытрезвитель;
 - ◆ предупреждение?

- ◆ *К какому виду административно-правового принуждения следует отнести конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения:*
 - ◆ административно-правовое предупреждение;
 - ◆ административно-правовое пресечение;
 - ◆ обеспечение производства по делам об административных правонарушениях;
 - ◆ административное взыскание?
- ◆ *К какому виду административно-правового принуждения следует отнести помещение лица, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, в медицинский вытрезвитель:*
 - ◆ административно-правовое предупреждение;
 - ◆ административно-правовое пресечение;
 - ◆ обеспечение производства по делам об административных правонарушениях;
 - ◆ административное взыскание?
- ◆ *Категория лиц, не подлежащих административной ответственности:*
 - ◆ иностранные граждане;
 - ◆ судьи;
 - ◆ государственные служащие и приравненные к ним лица;
 - ◆ все указанные категории.
- ◆ *Какое из представленных административных взысканий может применяться в качестве как основного, так и дополнительного:*
 - ◆ дисквалификация;
 - ◆ предупреждение;
 - ◆ административный штраф;
 - ◆ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства?
- ◆ *Какое из отягчающих административную ответственность обстоятельств по решению судьи или лица, назначающего административное наказание, может быть не признано в качестве отягчающего:*
 - ◆ совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного или наркотического опьянения;
 - ◆ совершение административного правонарушения группой лиц;
 - ◆ повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного

правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек предусмотренный законом срок;

- ◆ любое из указанных обстоятельств?
- ◆ *Допускается ли применение административного наказания дважды за одно и то же правонарушение:*
 - ◆ не допускается;
 - ◆ допускается;
 - ◆ допускается при наличии отягчающих вину обстоятельств;
 - ◆ допускается при наличии двух разных составов в одном правонарушении?
- ◆ *Назовите порядок применения санкций при рассмотрении дел одним и тем же органом или должностным лицом за совершение одним лицом нескольких административных правонарушений:*
 - ◆ наказание назначается только в пределах одной санкции;
 - ◆ за каждое правонарушение назначается соответствующая ему отдельная санкция;
 - ◆ наказание назначается в пределах одной санкции по правилам совокупности за все совершенные правонарушения.
- ◆ *Назовите правильный срок составления протокола об административном правонарушении:*
 - ◆ немедленно после выявления совершения административного правонарушения;
 - ◆ в срок, не превышающий трех дней после выявления совершения административного правонарушения;
 - ◆ не позднее 10 дней после выявления совершения административного правонарушения;
 - ◆ не позднее одного месяца со дня выявления совершения административного правонарушения.
- ◆ *Какое из указанных обстоятельств исключает производство по делу об административном правонарушении:*
 - ◆ действия лица в состоянии сильного душевного волнения;
 - ◆ действия лица в состоянии крайней необходимости;
 - ◆ действия лица в состоянии необходимой обороны;
 - ◆ действия лица под влиянием угрозы со стороны третьих лиц;
 - ◆ все указанные обстоятельства?
- ◆ *Какое из указанных обстоятельств исключает возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении специалиста, эксперта и переводчика:*

- ◆ если указанные лица состоят в родственных отношениях с должностным лицом, в производстве которого находится рассматриваемое дело об административной ответственности;
- ◆ если указанные лица состоят в родственных отношениях с потерпевшим;
- ◆ если указанные лица ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу;
- ◆ все указанные обстоятельства?
- ◆ *Укажите общий срок проведения административного расследования:*
 - ◆ один месяц;
 - ◆ два месяца;
 - ◆ три месяца;
 - ◆ шесть месяцев.
- ◆ *Укажите общий срок направления протокола об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении:*
 - ◆ в течение суток с момента составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ не более трех суток с момента составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ не более 10 суток с момента составления протокола об административном правонарушении;
 - ◆ не более одного месяца с момента составления протокола об административном правонарушении.
- ◆ *Укажите общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела лицом, правомочным рассматривать такие дела:*
 - ◆ 10 дней;
 - ◆ 15 дней;
 - ◆ 20 дней;
 - ◆ один месяц.
- ◆ *Укажите установленный срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении:*
 - ◆ три дня;
 - ◆ пять дней;
 - ◆ 10 дней;
 - ◆ один месяц.

- ◆ *Укажите срок рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (за исключением жалоб на постановление об административном аресте):*
 - ◆ три дня;
 - ◆ пять дней;
 - ◆ 10 дней;
 - ◆ один месяц.
- ◆ *В каком случае постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению:*
 - ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу;
 - ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух месяцев со дня его вступления в законную силу;
 - ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение шести месяцев со дня его вступления в законную силу;
 - ◆ если это постановление не было приведено в исполнение в течение одного года со дня его вступления в законную силу?

Глущенко П. П., Жильский Н. Н., Кайнов В. И., Куртяк И. В.

Административное право. Краткий курс

2-е издание

Заведующий редакцией	<i>А. Толстиков</i>
Руководитель проекта	<i>Ю. Бахтина</i>
Ведущий редактор	<i>М. Моисеева</i>
Литературный редактор	<i>О. Скарбиш</i>
Художник	<i>К. Радзевич</i>
Корректор	<i>А. Зашина, А. Павлович</i>
Верстка	<i>Г. Блинов</i>

Подписано в печать 23.06.10. Формат 60×90/16. Усл. п. л. 17. Тираж 3000. Заказ

ООО «Лидер», 194044, Санкт-Петербург, Б. Сампсониевский пр., 29а.

Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, том 2;
95 3005 — литература учебная.

Отпечатано с готовых диапозитивов в ООО «Типография Правда 1906».
191126, Санкт-Петербург, Киришская ул., 2.



ЗАО "Гарант-СК"
197101, Санкт-Петербург,
ул. Мира, дом 3,
телефон /факс: (812) 326-2289,
garant@garantsk.spb.ru,
www.garantsk.spb.ru

В ногу со временем, плечом к плечу
с людьми, которым доверяешь.

Дамы и господа!

Мы рады сообщить вам о выходе новой версии системы – "Гарант ЭКСПЕРТ 2010".

В программе появились новые сервисы – функция для удобного сравнения редакций документа, совещание онлайн, новости онлайн и другие возможности, которые значительно увеличат эффективность вашей работы с системой.

Надеемся, что передовые технологии, а также уникальные возможности справочной правовой системы "Гарант" позволят вам сохранить и укрепить лидирующие позиции на долгие годы.

Всегда ваш, "Гарант-СК"

