

В.Т. Батычко
Административное право
Учебное пособие. – Таганрог: ИТА ЮФУ,
2016 г.

Аннотация

Учебное пособие написано в соответствии с программой курса административного права, на базе нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с учётом всех изменений и дополнений, внесённых в административное законодательство по состоянию на 1 января 2016 года.

Учебное пособие содержит основные положения административного законодательства. В нём раскрывается определение понятия административного правоотношения, его структура и виды, рассматриваются субъекты административных правоотношений, понятие государственной службы и государственного служащего. Дается характеристика административного принуждения, основание административной ответственности и состав административного правонарушения.

Материал изложен в понятной общедоступной форме и предназначен для изучения административного права слушателями и студентами юридических вузов и факультетов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Глава 1. Административное право и его место в системе российского права

1.1. Понятие, предмет и метод административного права

1.2. Функции и принципы административного права

1.3. Система административного права

1.4. Источники административного права

1.5. Особенности административного права и его связь с другими отраслями права

Глава 2. Административно-правовые нормы и их особенности

2.1. Понятие административно-правовой нормы и ее структура

2.2. Виды административно-правовых норм

2.3. Формы реализации административно-правовых норм

2.4. Пределы действия административно-правовых норм

Глава 3. Административно-правовые отношения и их особенности

3.1. Понятие административно-правового отношения и его структура

3.2. Юридические факты в административном праве

3.3. Виды административно-правовых отношений

Глава 4. Субъекты административного права

4.1. Понятие субъектов административного права и их виды

4.2. Индивидуальные субъекты административного права

4.3. Коллективные субъекты административного права

4.4. Специальный субъект административного права

4.5. Обращение граждан и их виды

Глава 5. Государственная служба

5.1. Понятие государственной службы и ее виды

5.2. Понятие государственного служащего и его правовой статус

5.3. Прохождение государственной службы

Глава 6. Государственное управление

6.1. Управление как социальное явление

6.2. Понятие государственного управления

6.3. Формы реализации исполнительной власти

6.4. Правовые акты управления

6.5. Обеспечение законности в государственном управлении

Глава 7. Административное принуждение

7.1. Методы административного воздействия и их характеристика

7.2. Метод принуждения в административном праве и его виды

Глава 8. Административная ответственность

8.1. Административная ответственность и ее признаки

8.2. Административное правонарушение и его признаки

8.3. Состав административного правонарушения

8.4. Административное наказание и его виды

8.5. Общие правила назначения административного наказания

Глава 9. Производство по делам об административных правонарушениях

9.1. Понятие и особенности административного процесса

9.2. Общие положения производства по делам об административных правонарушениях

9.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях

9.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

9.5. Протокол об административном правонарушении

9.6. Рассмотрение дел об административных правонарушениях

9.7. Обжалование и пересмотр постановлений об административных правонарушениях

9.8. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях

Введение

Современное российское административное право призвано, юридически регулировать повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения. А их можно без труда обнаружить на различных участках хозяйственной, социально-культурной и чисто административной работы (оборона, безопасность, внутренние дела и т.п.). Тем самым административное право выполняет роль, одного из наиболее ярко проявляющихся выразителей публично-правовых, т.е. государственных, интересов в различных сферах общественной жизни.

Важно подчеркнуть, что под регулирующее воздействие норм административного права соответственно подпадают те общественные связи, в которых неперенным участником является государственная администрация, представляемая органами государственного управления федерального и регионального (республики, края, области и т.п.) уровня. В связи с организацией государственно-властного механизма на основе теории разделения властей эти органы конституционно названы органами исполнительной власти. Это наименование означает, что осуществляемая ими деятельность подчинена назначению исполнительной власти, являющейся фундаментом административного права.

Исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечивать проведение в жизнь общих требований, правил, сформулированных нормами законодательства, их неуклонное исполнение всеми государственными и негосударственными образованиями, всеми гражданами. Тем самым исполнительная власть обеспечивает проведение в жизнь государственной политики. Учебное пособие написано в соответствии с программой курса «Административное право» и предназначено для изучения слушателями в системе профессиональной переподготовки. Учебное пособие призвано, не заменить собой учебную литературу по административному праву, а служить дополнением к ней. Вопросы, раскрываемые в темах учебного пособия, в полной мере позволяют усвоить основы административного законодательства слушате-

лями не имеющих специальных познаний в этой области. Для углубленного изучения этих вопросов необходимо использовать более обширный материал, содержащийся в учебной и научной литературе с учетом изменений, которые вносятся в административное законодательство.

Глава 1. Административное право и его место в системе российского права

1.1. Понятие, предмет и метод административного права

Административное право — отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности.

Как самостоятельная отрасль российского права административное право имеет свой предмет.

Предмет административного права регулирует общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в рамках реализации исполнительной власти государства.

Субъектами таких отношений выступают представители органов исполнительной власти, с одной стороны, а с другой — они же или граждане, государственные (негосударственные) предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, профсоюзы и другие субъекты права.

Предмет отрасли административного права включает в себя изучение сущности исполнительной власти, осуществляющей государственное управление, видов административно-правовых норм, источников и системы этой отрасли права, отношений, регулируемых нормами административного права, их взаимосвязей и развития, правового статуса субъектов и объектов государственного управления, правовых форм и методов управления, вопросов административной ответственности и способов обеспечения законности в сфере исполнительной власти, проблем отраслевого, межотраслевого и территориального управления.

Предмет административного права позволяет определить сферу правового регулирования данной отрасли права. **Метод** же административного права устанавливает приемы и способы воздействия административно-правовых норм на общественные отношения, возникающие в процессе управленческой деятельности государства, с целью их регулирования.

Административное право использует для регулирования административных отношений различные приемы и способы. И в первую очередь методы, свойственные для всех (или многих) отраслей права. Сравнивая с методологией общей теории права, можно сказать, что все это применимо к методу административного права. Любая отрасль права, в том числе и административное, использует три основных метода:

предписание — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой;

запрет — возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия;

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

Особенности административно-правового регулирования вытекают из особенностей предмета административного права и сущности государственно-управленческой деятельности.

Наиболее характерно для метода административного права использование предписания, т.е. прямых средств распорядительного свойства. Свое выражение они находят в том, что одной стороне административных отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне.

Административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников административных отношений (властеотношений).

Все методы правового регулирования принято делить на императивные и диспозитивные. Административное право использует и те и другие, отдавая предпочтение первым.

1.2. Функции и принципы административного права

Функция, т.е. направление, роль, назначение деятельности, — категория, непосредственно относящаяся к общей характеристике административного права, позволяющая определить внешние свойства данной отрасли права.

Рассматривая функции административного права, следует обратить внимание на соотношение функций государственного управления и государственного регулирования.

По существу между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных содержательных различий. Регулирование — неперенный элемент государственно-управленческой деятельности, которое выражается в подчинении определенному порядку, т.е. в упорядочении тех или иных действий. А ведь именно это же характеризует и государственное управление.

Различия могут состоять в том, что государство в большей или меньшей степени участвует в экономических и иных процессах. Так, государство может непосредственно управлять соответствующими объектами, а может выступать в роли регулятора общественных отношений, а не управлять ими напрямую.

Управляя, государство регулирует, а регулируя — управляет.

Выделяют следующие функции административного права:

- *правоисполнительная*, следующая из того, что административное право — это юридическая форма реализации исполнительной власти;
- *правотворческая*, выражающаяся в наделении субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству;
- *организационная*, основанная на организационном характере государственно-управленческой деятельности,
- *координационная*, имеющая своей целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления;

- *правоохранительная*, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных интересов и прав граждан, организаций и прочих участников, регулируемых административным правом управленческих отношений.

Принципы административного права — это основные идеи, требования, выражающие сущность административного права. К числу основных принципов относятся.

Принцип равенства перед законом. Согласно ст. 1.4 КоАП РФ, лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица привлекаются к административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечении к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Принцип презумпции невиновности закреплен ст. 1.5 КоАП, согласно которому лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Административным кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустрани-

мые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Принцип приоритетности интересов личности в жизни общества. Ст. 2 Конституции гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Государство, в том числе и в процессе реализации исполнительной власти, гарантирует права и свободы граждан, обеспечивая их защиту.

Принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением, установленный ст. 1.6. КоАП, гласит, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом. При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

Принцип разделения властей — одно из важнейших условий функционирования правового государства. Каждая ветвь власти (исполнительная, законодательная и судебная) должна быть независимой, что предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, исключает вторжение, например, законодательной в сферу исполнительной власти и подразумевает деловое взаимодействие всех ветвей. Только в этом случае государственное управление будет эффективным, а интересы личности гарантированы и защищены. Надлежащая реализация норм административного права возможна при соблюдении данного принципа.

Принцип законности предполагает применение административно-правовых норм права в точном соответствии с Конституцией, законами РФ и другими нормативными актами.

Принцип гласности означает, что акты административного нормотворчества, как правило, вступают в силу не ранее, чем с момента их официального опубликования. Административно-правовые акты, деятельность органов исполнительной власти, результаты административно правового регулирования и т.д. должны быть достоянием общественности. Кроме того, при издании и реализации норм административного права должно учитываться мнение граждан, общественных объединений и пр.

8. **Принцип ответственности.** Установленные нормы права должны соблюдаться, в противном случае наступает ответственность нарушителей. При этом административная ответственность должна налагаться в установленном Административным кодексом порядке, размере и компетентными для этого государственными органами.

1.3. Система административного права

Система административного права — совокупность взаимосвязанных правовых институтов, норм, которые регулируют однородные общественные отношения, входящие в предмет отрасли права. Группировка однородных административных норм позволяет обеспечивать целостность системы административного права. Как и большинство других отраслей права, административное право состоит из *Общей* и *Особенной* частей.

В рамках **Общей части** административного права выделяются нормы и институты, определяющие:

- предмет и метод правового регулирования отрасли;
- характеристику административно-правовых норм;
- особенности административно-правовых отношений;
- иерархию источников административного права;

- статус участников административно-правовых отношений;
- основу организации и деятельности органов исполнительной власти;
- формы и методы реализации исполнительной власти, в том числе правовые акты управления;
- механизм обеспечения законности в сфере исполнительной власти, в том числе порядок обжалования неправомερных действий;
- вопросы административной ответственности и административного принуждения.

Что же касается содержания **Особенной части** административного права, то ее структура обусловлена отдельными сферами государственного управления. В частности, выделяют:

- *управление экономической сферой*, которая, в свою очередь, подразделяется на управление государственным имуществом; общие вопросы управления предпринимательской деятельностью; управление антимонопольной деятельностью; управление промышленностью; управление сельским хозяйством; управление транспортом; управление связью; управление жилищно-коммунальным хозяйством и т.п.;
- *управление социально-культурной сферой*, в рамках которой выделяют управление образованием; управление в области науки; управление в области культуры; управление в области здравоохранения и социального обеспечения и т.п.;
- *управление административно-политической сферой*, подразделяемое на управление в области обороны; управление в области безопасности; управление внутренними делами; управление иностранными делами; управление в области юстиции.

Однако сформировавшуюся традицию нельзя считать незыблемой. Ряд исследователей предлагают выделять в системе административного права три основные подсистемы, а именно управленческое право, так называемое полицейское право, представленное в настоящее время КоАП РФ, а также подсистему административной юстиции, регламентирующую одно из фундамен-

тальных положений административного права - право на обжалование действий либо бездействия органов исполнительной власти и должностных лиц. Одним из аргументов подобного разделения, по нашему мнению, вполне обоснованным, является специфика охраны общественного порядка - деятельности, составляющей основу полицейского права. Соответственно, предполагается и законодательная база такого деления; необходимость принятия так называемого кодекса гражданской службы, условного полицейского кодекса (по сути, модифицированного КоАП РФ), а также кодекса административной юстиции.

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

1.4. Источники административного права

Источники административного права - это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, т.е. нормативные акты.

Нормативные акты в установленном порядке обязательно должны быть зарегистрированы и опубликованы.

Характерным для отрасли административного права является наличие множества источников. Административное право кодифицировано лишь частично.

Новый *Кодекс об административных правонарушениях (КоАП)* от 30 декабря 2001 г. включает в себя нормы как материального, так и процессуального характера.

КоАП определяет задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, перечень видов административных наказаний и правила их применения, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие содержащих и выражающих их источников. Это требует изложение источников административного права в определенной последовательности по их юридической силе.

К источникам административного права относятся:

Конституция РФ — основной источник любой отрасли права, в том числе и административного. Многие из содержащихся в ней общих норм имеют административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы, определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст. ст. 17, 110 - 117), разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст. ст. 71 - 73), закрепляющие основные права и свободы граждан в сфере государственного управления (ст. ст. 22, 24 - 25, 27, 30 - 35) и т.п. В Конституции закрепляются основные права и свободы личности, реализуемые преимущественно в сфере государственного управления, формирование и деятельность органов исполнительной власти, разграничение функций органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ.

Международно-правовые договора и соглашения. Примерами международных договоров, содержащих нормы административного права, являются

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения (Париж, 13 января 1993 г.), Договор между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Бразилией, ратифицированный Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 99-ФЗ, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Мексиканских Соединенных Штатов о сотрудничестве в области культуры, образования и спорта (Мехико, 20 мая 1996 г.).

Федеральные законы и кодексы, такие как «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», «О гражданстве Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ» и т.д.

Законы субъектов РФ. Например, Законодательным собранием Ростовской области принят областной закон от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях». Правовой основой данного областного закона являются Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Устав Ростовской области.

Указы и распоряжения Президента РФ. Указы Президента РФ занимают особое место в системе нормативно-правовых актов, так как имеют промежуточный статус между системами законодательного и подзаконного уровня правового регулирования. В то же время следует понять, что нормы указа Президента РФ не могут носить ограничительного характера по отношению к гарантированным законодательством Российской Федерации правам и свободам.

Как глава государства Президент РФ издает ключевой акт системы государственного управления - Указ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указами Президента РФ утверждаются также положения об отдельных федеральных органах исполнительной власти, находящихся в непосредственном ведении Президента РФ.

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

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

Акты субъектов Российской Федерации. К ним относятся конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также акты, издаваемые органами власти и государственного управления.

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

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

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

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

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

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

Акты правосудия все чаще становятся источниками административного права. Они могут двумя способами влиять на систему норм.

Во-первых, признавая незаконными или неконституционными действующие нормы и тем самым прямо или косвенно отменяя, изменяя их.

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

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

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

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

Административное право относится к числу самых несистематизированных, а тем более - некодифицированных отраслей правовой системы России. Во многом это объясняется его многопрофильностью.

1.5. Особенности административного права и его связь с другими отраслями права

Административное право, как отрасль права имеет целый ряд особенностей, которые выделяют его из системы других отраслей российского права.

Во-первых, административное право относится к основополагающим отраслям права наравне с конституционным, гражданским и уголовным правом.

Во-вторых, административное право, как правило, регулирует отношения неравных субъектов, один из которых наделен властными полномочиями по отношению к другому (только при заключении административных договоров субъекты правоотношений равны).

В-третьих, административное право относится к материально-процессуальным отраслям права, так как оно не только устанавливает права и обязанности субъектов правоотношений, но и регулирует административный процесс управленческой деятельности.

В-четвертых, административное право регулирует трудовые отношения в отдельных областях государственной службы, а также отношения в образовательной и медицинской сферах.

В-пятых, административное право определяет и регулирует административную ответственность.

Административное право является основой таких отраслей как: таможенное право, экологическое право, земельное право, финансовое право, жилищное право, предпринимательское право и т.д.

Административное право регулирует все виды государственной службы: гражданской, военной и правоохранительной.

Административное право, являясь частью правовой системы Российской Федерации, тесно связано с другими отраслями права. Прежде всего, оно связано с Конституционным правом, которое определяет государственное устройство и основные принципы жизни общества. Конституционное право провозглашает принцип разделения властей, деля их на законодательную, исполнительную и судебную, а Административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления исполнительной власти.

Административное право тесно связано с Финансовым правом, так как оно определяет организацию и компетенцию финансовых и налоговых органов, регламентирует их порядок деятельности. С Гражданским правом Административное право связано тем, что целый ряд имущественных отношений в которых определяющая роль принадлежит государству или его органам регулируется с помощью административно-правовых норм. Такая связь проявляется и с Жилищным, Земельным и др. отраслями права. Связь с Трудовым правом заключается в том, что Административное право (как было отмечено выше) регулирует трудовые отношения целого ряда государственных служащих. Административное право связано и с другими отраслями российского права – Уголовным правом, Уголовно-исполнительным правом, Экологическим правом, Таможенным правом и др.

Глава 2. Административно-правовые нормы и их особенности

2.1. Понятие административно-правовой нормы и ее структура

Норма права является структурной единицей права. Административно-правовым нормам присущи все характеристики общих норм, составляющих правовую систему. Вместе с тем они имеют ряд отличительных особенностей, что обусловлено спецификой регулируемых административным правом отношений. Свою реализацию административное право находит именно в правовых нормах.

Административно-правовые нормы — установленные государством правила поведения, регулирующие отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в процессе осуществления государственной власти.

Административно-правовые нормы имеют следующие особенности:

Административно-правовые нормы выражают сущность исполнительной власти.

Они имеют собственные средства защиты от посягательств (в случае неисполнения их или ненадлежащего исполнения). За нарушение административно-правовых норм наступает административная ответственность. В некоторых случаях может наступать дисциплинарная ответственность.

Иногда административно-правовые нормы регулируют общественные отношения, составляющие предмет иных отраслей права. Такое регулирование наблюдается в области земельного, финансового, природоохранного, трудового права и пр. С помощью административных норм может осуществляться и защита норм указанных отраслей права. Так, нарушение законодательства о труде и об охране труда влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от одной тысячи до пяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или администра-

тивное приостановление деятельности на срок до девяноста суток (ст. 5.27 КоАП).

Рассматриваемые нормы часто устанавливаются субъектами исполнительной власти в ходе ее реализации, для которых эти нормы впоследствии являются обязательными.

Административно-правовыми нормами обеспечивается применение законодательства в целом. Во исполнение законов органы исполнительной власти принимают постановления и распоряжения, которые являются подзаконными нормативными актами.

Административно-правовая норма имеет традиционную структуру:

Гипотезу — условие действия нормы. Гипотеза не всегда содержится в самой правовой норме. Если такие условия не содержатся в самой норме, то они могут предполагаться.

Диспозицию — само правило поведения (предписания, запреты и дозволения). Диспозиция всегда содержится в правовой норме. Не может существовать норма без диспозиции.

Санкцию — меры административного или дисциплинарного воздействия (поощрения и наказания). Санкции, как и гипотезы не всегда включаются в правовую норму.

2.2. Виды административно-правовых норм

Можно провести различную классификацию административно-правовых норм в зависимости от оснований, которые лежат в основе проводимой классификации.

Проблема классификации административно-правовых норм хорошо исследована в юридической литературе и изучена многими правоведами.

1. Наиболее традиционна классификация норм на:

а) *материальные*, закрепляющие комплекс прав, обязанностей и ответственность участников административных отношений (их правовой статус), поря-

док взаимодействия и функционирования субъектов исполнительной власти и т.д.;

б) *процессуальные*, регламентирующие процедуру реализации прав и обязанностей участников административных отношений, установленных материальными нормами.

2. По форме воздействия административно-правовые нормы делятся на:

а) *регулятивные* – регулирующие порядок управленческих правоотношений;

б) *правоохранительные* – охраняющие урегулированный порядок управленческих правоотношений.

3. В зависимости от содержания выделяются следующие административно-правовые нормы:

а) *обязывающие*, т.е. содержащие юридическое предписание действовать в установленных рамках. Например, создаваемое юридическое лицо обязано пройти государственную регистрацию;

б) *запретительные*, т.е. предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий. Например, запрещается нарушать правила дорожного движения;

в) *уполномочивающие (дозволительные)*, т.е. предоставляющие возможность лицу действовать по своему усмотрению, хотя и в установленных рамках. Например, во многих нормах предусматривается право гражданина обжаловать действия (бездействие) должностных лиц. И каждый гражданин сам решает, воспользоваться этим правом или нет. Если он решает воспользоваться, то должен это сделать в определенном порядке и в установленные сроки;

г) *стимулирующие*, обеспечивающие должное поведение субъектов отношений с помощью различных средств материального, морального и иного воздействия;

д) *рекомендательные*, т.е. дающие возможность поиска наиболее целесообразных вариантов решения поставленных задач. Например, рекомендации по

организации наиболее эффективной работы различных структур в системе исполнительной власти.

4. По адресу выделяются административно-правовые нормы, регулирующие:

- а) *административно-правовой статус гражданина;*
- б) *административно-правовой статус коммерческих организаций;*
- в) *административно-правовой статус общественных объединений и иных некоммерческих организаций;*
- г) *административно-правовой статус органов исполнительной власти;*
- д) *административно-правовой статус государственных предприятий и учреждений;*
- е) *административно-правовой статус государственных служащих;*
- ж) *различные вопросы организации и деятельности звеньев исполнительной власти.*

5. По масштабу действия административно-правовые нормы классифицируются на:

- а) *федеральные нормы;*
- б) *нормы субъектов РФ;*
- в) *нормы местного самоуправления.*

6. По объекту регулирования административно-правовые нормы подразделяются на:

- а) *общие*, регламентирующие наиболее важные стороны административного регулирования и имеющие широкое применение. Такие нормы направлены на все сферы и отрасли государственного управления;
- б) *межотраслевые*, регламентирующие все или несколько отраслей государственного управления, имеющие при этом специальный характер. Например, административные нормы, имеющиеся в таможенном законодательстве;
- в) *отраслевые*, регулирующие управленческие отношения, возникающие в определенных отраслях исполнительной власти.

7. По действию во времени:

- а) *срочные*, для которых определён срок действия;
- б) *бессрочные*, т.е. срок их действия не указан, и они действуют до отмены компетентным органом.

Классификация административно-правовых норм может быть проведена и по другим основаниям.

2.3. Формы реализации административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм — это практическое исполнение установленных правил поведения в интересах управления административных отношений.

Административное право использует четыре основных способа реализации своих норм.

1. *Исполнение* — точное следование участниками управленческих отношений юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые установлены в норме права. В данном способе реализации могут участвовать все участники административных отношений (граждане, органы исполнительной власти и т.д.).
2. *Применение* — издание полномочными органами государственной власти конкретных юридических актов, основанных на установленных материальных и процессуальных нормах. Например, принятие решения по конкретной жалобе гражданина, решение о государственной регистрации юридического лица. Реализация административных норм по средствам применения — прерогатива полномочных органов исполнительной власти и должностных лиц. Некоторые административные нормы применяются в судебном порядке. Например, при наложении административных взысканий за совершение многих административных правонарушений. Граждане не имеют полномочий по применению административных норм.

3. *Соблюдение* — воздержание субъекта от совершения действий, запрещенных нормами. Соблюдение может осуществляться без вступления субъекта в конкретные правоотношения.

4. *Использование* — добровольное совершение субъектами правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления.

2.4. Пределы действия административно-правовых норм

Административно-правовые нормы имеют определенные пределы действия во времени, пространстве и по кругу лиц.

Действие административно-правовых норм в пространстве определяет территорию их распространения. По общему правилу данные нормы распространяют действие на всю территорию государства. Действие норм права, издаваемых государством, возможность их реализации на всей его территории являются одним из важных признаков государственного суверенитета.

В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В соответствии с ч. 2 названной статьи РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Административно-правовой статус континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ определен соответственно Федеральными законами от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

На основании норм международного права к территории государства относятся также морские и речные суда под Государственным флагом, находящи-

еся в открытом море, военные корабли и военные летательные аппараты (независимо от их места нахождения), территории посольств.

Действие административно-правовых норм в пределах территории государства обусловлено статусом органа, принявшего соответствующую норму, а также статусом нормативного правового акта, содержащего данную норму.

Так, в соответствии с Конституцией РФ можно обозначить пределы действия:

Конституция РФ, в том числе содержащиеся в ней нормы административно-правового характера, действуют на всей территории РФ. Данное положение вытекает из содержания ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы действуют на всей территории РФ. Часть 1 ст. 76 Конституции РФ предусматривает, что по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. Данные нормативные правовые акты принимаются Федеральным Собранием РФ и подписываются Президентом РФ.

Указы и распоряжения Президента РФ действуют на всей ее территории. В соответствии с ч. 2 ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Однако действие указов Президента РФ может охватывать отдельные территории РФ, например, в случае введения там режима чрезвычайного положения. В этих случаях, действуя на ограниченной территории де-юре, де-факто указ Президента РФ будет распространять действие и сохранять обязательность на всей территории РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ действуют на всей ее территории и, согласно ч. 2 ст. 115 Конституции РФ, обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Акты федеральных органов исполнительной власти действуют на всей территории РФ, если иное не будет предусмотрено в самих актах.

Законы субъектов РФ, акты их глав, правительств ограничены в действии территорией соответствующего субъекта РФ. Нормы, принимаемые органами местного самоуправления и имеющие административно-правовую направленность, также ограничены в действии территорией соответствующего муниципального образования.

Необходимо отметить, что в некоторых случаях действие административно-правовых норм может выходить за рамки государственной границы РФ. В качестве примера обратимся к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В соответствии со ст. 9 названного Закона вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный гражданин, в частности:

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

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

При этом названный Закон не ставит обязательным условием, что данная деятельность должна совершаться только на российской территории. Таким образом, российская административно-правовая норма может быть применена к деянию иностранного гражданина, совершенному на территории иностранного государства, и непосредственно повлиять на административно-правовой статус этого гражданина в РФ.

Действие административно-правовых норм по кругу лиц определяет тот круг субъектов, который обязан руководствоваться предписаниями этих норм и распространяется на всех граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, юридические лица, органы исполнительной власти, государ-

ственных служащих, находящихся (расположенных) на территории РФ. Как пример можно указать нормы большинства федеральных законов. Вместе с тем специфика конкретных общественных отношений может ограничивать действие нормативного правового акта определёнными группами субъектов, выводя из круга правового регулирования данного акта иные группы субъектов. Так, действие Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих ассоциаций (союзов). В свою очередь, статус религиозных организаций регулируется Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Действие административно-правовых норм во времени позволяет определить, во-первых, порядок вступления нормы в силу, т.е. тот момент, начиная с которого сформулированное в норме правило поведения становится общеобязательным, во-вторых, период действия административно-правовой нормы, своего рода ее продолжительность жизни, и, в-третьих, условие применения нормы к конкретному общественному отношению.

Административно-правовые нормы могут вступать в силу следующим образом:

на основе общих установленных законодательно или в соответствии с иными нормативными правовыми актами правил и сроков, по которым законы РФ, другие нормативные правовые акты вступают в силу на ее территории. Так, порядок вступления федеральных конституционных законов, а также федеральных законов в настоящее время определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». В соответствии со ст. 6 названного Закона федеральные конституционные законы, федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального

опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу. В качестве примера федерального закона, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, мы можем привести Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В этой связи действует общий порядок, установленный Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»:

в соответствии со специальным нормативным правовым актом, определяющим порядок вступления в силу другого нормативного правового акта. В качестве характерного примера можно привести Федеральный закон «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», которым КоАП РФ был введен в действие с 1 июля 2002 г. Соответственно, с этой даты вступили в силу административно-правовые нормы, составляющие содержание КоАП РФ;

в соответствии с указанием в самом тексте нормативного правового акта о времени вступления в силу отдельных содержащихся в нем норм. На практике нередки ситуации, когда сам нормативный правовой акт в целом вступает в силу, а для отдельных содержащихся в нем норм предусмотрен более поздний срок вступления в силу. Так, например, Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» вступил в силу со дня его официального опубликования. Однако в отношении ст. 21 названного Закона было оговорено, что данная статья вступает в силу по истечении 30 дней со дня его официального опубликования;

с момента принятия соответствующего нормативного правового акта, наличие которого обуславливает вступление в силу данной правовой нормы. Так, в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» содержатся нормы, определяющие военную службу (ст. 6) и правоохранительную службу (ст. 7). Названный Закон

вступил в силу со дня его официального опубликования, однако ст. 19 Закона оговорено, что:

определение военной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в ст. 6 Закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральные законы, регулирующие вопросы прохождения военной службы; определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в ст. 7 Закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе.

Как правило, действие административно-правовых норм не ограничено определенными сроками. Они действуют до их официального изменения (путем внесения изменений в соответствующий законодательный акт) либо до их отмены (путем внесения поправок в соответствующий нормативный правовой акт, сопровождающихся исключением соответствующей нормы, либо путем отмены самого нормативного правового акта в целом). В некоторых случаях административно-правовые нормы могут иметь определенный срок их действия, известный уже в момент их принятия. Например, на определенный срок принимаются нормы, определяющие режим чрезвычайного положения, - продолжительность их действия определена сроком, на который введен режим чрезвычайного положения.

Таким образом, можно выделить следующие возможные варианты прекращения действия административно-правовых норм:

- истечение срока, на который был принят нормативный правовой акт, содержащий конкретную норму;
- внесение изменений в нормативный правовой акт, направленных на исключение конкретной нормы либо принятие новой редакции правовой нормы;
- объявление об утрате нормативным правовым актом юридической силы.

Так, ч. 3 ст. 115 Конституции РФ предусмотрено, что постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президен-

том РФ. Конституционный Суд РФ вправе признать не соответствующим Конституции РФ и соответственно не подлежащим применению, как сам нормативный правовой акт, так и его отдельные положения;

- принятие нового нормативного правового акта равной или большей юридической силы, регулирующей тот же круг общественных отношений. В этом случае возможны различные варианты, связанные с прекращением действия административно-правовых норм. Наиболее оптимальным видится такой вариант, когда в тексте нового нормативного правового акта содержится прямое и недвусмысленное указание на утрату силы конкретных нормативных правовых актов.

В некоторых случаях в нормативные правовые акты включаются специальные положения, определяющие порядок действия содержащихся в них норм. Например, в КоАП РФ входит специальная ст. 1.7, определяющая действие законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве. В соответствии с данной статьей:

- лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения;

- закон, смягчающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет;

- производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Глава 3. Административно-правовые отношения и их особенности

3.1. Понятие административно-правового отношения и его структура

Административные отношения — общественные отношения, возникающие в сфере и по поводу государственного управления.

Административные отношения являются разновидностью правовых отношений и выражают все основные признаки, присущие правоотношениям в целом. Вместе с тем административные правоотношения имеют ряд особенностей, отличающих их от других видов отношений.

Административные отношения представляют собой не всякие общественные отношения, а лишь управленческие. Они возникают в области функционирования исполнительной власти или в областях, так или иначе связанных с государственным управлением. Государственное управление распространяется на экономическую, социально-культурную, политическую и иные сферы деятельности государства.

Особенность административно-правовых отношений проявляется в сфере их возникновения. Они возникают в связи с практической реализацией исполнительно-распорядительных функций государства в лице его исполнительных органов и должностных лиц. При этом необходимо учитывать, что административное право интересуют только те отношения, которые связаны с управлением, а не любые отношения с участием органов исполнительной власти и должностных лиц. Так, гражданско-правовые отношения с участием государства — предмет регулирования все же по большей части гражданского права.

Административно-правовые отношения могут возникать, равно как и прекращаться, по инициативе одной стороны таких отношений. Инициатором их возникновения или прекращения вправе выступить должностное лицо государства, юридическое лицо, гражданин или любой иной субъект в рамках предоставленных законодательством полномочий. В отличие от этого гражданско-правовые отношения, например, возникают, изменяются и прекращаются, как правило, по соглашению сторон.

В связи с тем, что это управленческие отношения, они являются властеотношениями, т.е. построены по принципу «власть — подчинение», где изначально предполагается неравенство сторон.

В административных отношениях выражаются воля и интересы государства, и, значит, они носят публично-правовой характер.

Административные отношения требуют наличия особого субъекта. В качестве такового выступает исполнительная власть в лице ее полномочных представителей, наделенных властью и возможностью реализации этой власти.

Для административных отношений характерно то, что они не ограничены рамками своей отрасли Административного права. Они проникают в иные отрасли права и в предусмотренных случаях регулируют отношения, относящиеся к предмету иных отраслей. Например, зачисление работника на работу оформляется приказом администрации предприятия, который, по сути, является управленческим актом. Административному регулированию подвержены некоторые отношения земельного, природоохранного, налогового права.

Если для гражданско-правовых отношений характерно наличие ответственности одной стороны перед другой стороной возникших отношений, то для административных отношений это не свойственно. Нарушения в сфере административного права расцениваются как нарушения, направленные против публичных интересов. Соответственно ответственность наступает перед государством.

Это далеко не весь перечень характерных особенностей административных отношений, здесь мы рассмотрели лишь некоторые из них.

Административное правоотношение имеет свой состав (структуру). Его элементы — *субъекты* (участники), *объект* (то, по поводу чего возникли отношения) и *содержание* (порядок осуществления управленческой деятельности).

Субъектами административного отношения признаются два и более участника, как минимум один из которых выражает публичный (государственный) интерес в правоотношении, т.е. наделен специальной компетенцией в области государственного управления. Это может быть орган исполнительной власти, орган местного самоуправления или организация, наделенная государственно-властными полномочиями, либо должностное лицо такого органа или организации. Второй стороной в административном правоотношении может быть любое физическое или юридическое лицо, на которое распространяет свое действие норма административного права.

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

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

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

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

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

б) административная дееспособность - это способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также нести ответственность за нарушение административно-правовых правил.

Под *объектом* административного правоотношения понимается управленческая деятельность государственных органов и должностных лиц возникающая в процессе реализации административно-правовых норм.

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

3.2. Юридические факты в административном праве

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это - **юридические факты** - обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях - события.

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

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений. Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение конкретного административного правоотношения между

ним и исполнительным органом (должностным лицом), которому жалоба адресуется.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т.е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие - возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Например, приказ о назначении на должность влечет за собой возникновение государственно-служебных отношений, являющихся разновидностью административно-правовых.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это - дисциплинарные и административные проступки как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится также бездействие (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка). События - явления, независимые от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и проч.).

3.3. Виды административно-правовых отношений

Государственное управление охватывает многообразные сферы, поэтому административно-правовые отношения различны по своему характеру, направленности и содержанию.

Классификацию административных отношений можно представить следующим образом:

По юридическому характеру:

- Материальные, возникающие в сфере управления и регулируемые материальными нормами.

- Процессуальные, возникающие в сфере управления при разрешении индивидуально-конкретных дел и регулирующиеся процессуальными нормами.

В зависимости от субъектов административных отношений:

- Отношения между вышестоящими и нижестоящими органами. Например, между ректоратом и факультетом
- Различными органами, не подчиненными друг другу.
- Отношения между государственными и негосударственными органами.
- Органами государственного управления и гражданами.

По соотношению прав и обязанностей у субъектов:

- Горизонтальные, складывающиеся между неоподчиненными субъектами. Например, между различными министерствами.
- Вертикальные. Отношения, в которых один участник подчинен другому. Они возникают по волеизъявлению полномочного органа или должностного лица исполнительной власти и помимо или даже вопреки волеизъявлению другого субъекта.

В зависимости от характера отношений:

- Отношения, связанные с непосредственным управлением.
- Отношения, не связанные с непосредственным управлением.

По областям деятельности:

- В сфере управления народным хозяйством.
- В сфере социально-культурного строительства.
- В сфере административно-политического строительства.

По способам защиты:

- В административном порядке.
- В судебном порядке.

Глава 4. Субъекты административного права

4.1. Понятие субъектов административного права и их виды

Субъектами административного права признаются лица и организации, которые в соответствии с установленными нормами могут выступать участниками административных правоотношений. Круг субъектов административного права многообразен. Как уже отмечалось выше субъекты административного права изначально не равны, поэтому, в отличие от других отраслей права необходимо их разделять на властвующих субъектов и подчиненных субъектов. В административные отношения вправе вступать любые лица, наделенные административной правосубъектностью.

Правосубъектность складывается из двух составляющих.

1. **Правоспособности**, под которой понимается установленная и охраняемая законом возможность субъекта вступать, в различного рода, административные отношения, приобретать права и обязанности в сфере государственного управления.
2. **Дееспособности**, которая подразумевает способность субъекта своими действиями приобретать права, создавать юридические обязанности, т.е. возможность реализовывать свою административную правоспособность.
3. **Деликтоспособности**, под которой, понимается способность лица нести ответственность за свое поведение.

Для административно-правового регулирования характерно, что у ряда субъектов право- и дееспособность совпадают и возникают одновременно. Так, с момента создания государственного органа и закрепления за ним определенных полномочий он одновременно наделяется право- и дееспособностью. В их компетенции получает выражение административная правоспособность этих органов, а в закрепленных за ними полномочиях проявляется их административная дееспособность.

Административная правосубъектность юридических лиц возникает с момента их создания.

Иногда административная право- и дееспособность не совпадают, что характерно для административно-правового статуса граждан.

Административное право характеризуется множеством субъектов, наделенных разнообразным правовым статусом.

Административное право различает следующие виды субъектов:

- индивидуальные субъекты (физическое лицо, гражданин, лицо без гражданства, иностранец, должностное лицо и т.д.);
- коллективный субъект (юридическое лицо, организация, структурное подразделение, государство, орган местного самоуправления и т.д.);
- специальный субъект.

4.2. Индивидуальные субъекты административного права

Под индивидуальным субъектом административного права понимается физическое лицо (человек), участвующее в административных правоотношениях. С учетом особенностей административного права, в котором подавляющее большинство правоотношений носят характер «властиподчинения», индивидуальные субъекты имеют ряд особенностей, существенно отличающие их от субъектов других отраслей права. В зависимости от того в качестве какой стороны в административных правоотношениях участвует индивидуальный субъект, определяется его правоспособность и дееспособность.

У субъектов административного права, наделенных властными полномочиями дееспособность, как правило, совпадает с общими ее условиями. К таким условиям относится возраст и вменяемость.

По общим условиям дееспособность лица наступает в восемнадцатилетнем возрасте, за исключением определенных случаев, прямо определенных в нормативно-правовых актах. Это правило распространяется на возможность занятия той или иной должности во властных государственных структурах. То же самое правило действует и в отношении психического здоровья лица

(вменяемость) претендующего на занятие должности во властных структурах государства.

Однако необходимо помнить, что в административных правоотношениях в качестве субъекта подчинения выступают также физические лица, у которых дееспособность наступает гораздо раньше, чем они достигнут восемнадцатилетнего возраста. Это обуславливается необходимостью управлять такими лицами, наделяя их определенным правовым статусом (школьник, студент, больной и т.д.). Также обстоит дело и с определением вменяемости. Психически больные люди, проходящие лечение, в соответствующих медицинских учреждениях выступают в качестве субъектов административных правоотношений.

Таким образом, дееспособность субъектов административного права напрямую зависит от их роли в административных правоотношениях и определяется их правовым статусом.

Правовой статус (объем прав и обязанностей) также зависит от множества различных факторов, которые включают: пол, возраст, гражданство, место проживания, уровень образования, наличие профессии и т.п.

Рассмотрим некоторые особенности правового статуса индивидуальных субъектов административного права.

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

Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его правовой статус. Административно-правовой статус гражданина - сложное юридическое образование. Он включает в себя четыре разновеликих составных элемента.

Первая, самая важная часть прав и обязанностей представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права. В рос-

сийском государстве правовое регулирование положения личности, человека должно занимать центральное, приоритетное место, поскольку выражает идею о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку.

Согласно Конституции РФ и основанному на ней законодательству личность, человек, независимо от его служебного, общественного или имущественного положения, национальности, вероисповедания и т.д., является в России субъектом всех отраслей права, для чего основы правового статуса личности закреплены в Конституции РФ. При этом они пропитаны нормами конституционного, международного, гражданского, финансового и других отраслей права, отражающих взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива. Важное место в данном статусе человека занимают и нормы административного права.

Среди основных прав и свобод, составляющих правовой статус личности и находящихся в той или иной мере в сфере административно-правового регулирования, можно назвать, например, право на жизнь (ч. 1 ст. 20), право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы Российской Федерации и беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию (ст. 27).

Провозглашая права личности, Конституция устанавливает для человека определенные обязанности и запреты, например, платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), запрещается заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), запрещается принудительный труд (ч. 2 ст. 37).

Вместе с тем Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) допускает в исключительных случаях возможность ограничения федеральным законом прав личности, причем эти нормы обычно носят административно-правовой характер. Например, право на неприкосновенность жилища может быть ограничено сотрудниками полиции на основе Закона РФ «О полиции» при наличии оснований, предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами, в частности, при розыске преступника, если в квартире или доме совершается преступление или нарушение общественного порядка, угрожающее жизни или здоровью людей, при пожаре и в других случаях.

Вторая составная часть административно-правового статуса представляет собой статус гражданина Российской Федерации, вытекающий из факта гражданства. Как субъект административного права каждый гражданин Российской Федерации имеет свой гражданский правовой статус.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязанности в государственной и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обязанность нести воинскую службу (ч. 2 ст. 59) и др. Далее – это нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в его хозяйственно-трудовой деятельности, например, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч. 1 ст. 37), право частной собственности, в том числе на землю (ст. ст. 35, 36), причем никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35). Наконец, нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в личной или семейной сфере, не затрагивающей интересы общества, в частности, право на литературное, художественное, научное, техническое творчество, право на изменение фамилии. Таким образом гражда-

нин Российской Федерации приобретает дополнительные к статусу личности права и обязанности, вытекающие из факта гражданства.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется третий элемент административно-правового статуса - социальный. Он необходим, чтобы гражданин мог заняться конкретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться, служить в Вооруженных Силах и т.д.

Личности, гражданину для этого нужны новые, дополнительные права и обязанности. В сфере общественно-трудовой деятельности насчитываются тысячи профессий и специальностей и каждая из них имеет свой правовой статус, установленный в основном нормами трудового и административного права. И здесь в качестве социального элемента административно-правового статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера, вынужденного переселенца и т.д.

Четвертый элемент административно-правового статуса гражданина называют особым статусом, включающим в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих индивидуальных потребностей. Это, например, любители-охотники, любители-водители, в том числе судоводители, спортсмены-непрофессионалы, туристы, коллекционеры и т.д. Все они получают официальный документ для занятия избранным делом, причем для каждого особого субъекта установлен определенный круг новых прав и обязанностей.

Вместе с тем следует иметь в виду, что административно-правовой статус гражданина представляет собой единство всех названных его элементов.

На практике определенные лица имеют двойное гражданство. Двойным гражданством называется одновременное обладание лицом гражданством двух государств и признание уполномоченными органами обоих государств гражданина таковым. Юридическим основанием такого гражданства является международный договор и федеральный закон, поскольку один без другого не действует: международный договор дает юридическое основание двойного гражданства, а федеральный закон устанавливает механизм его получе-

ния заинтересованным лицом (лицами). А упомянутое в статье 6 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» правовое состояние в соответствии со ст. 15 Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г. считается множественным гражданством. В теории права такой статус физического лица именуется «бипатрид». На практике институт двойного гражданства был закреплен ч. 1 ст. 62 Конституции России 1993 г., тем более удивительным представляется подобное «жонглирование» терминами.

Тем не менее, Договор о двойном гражданстве Российская Федерация заключила 26 апреля 1997 г. с Таджикистаном и 23 декабря 1993 г. аналогичное Соглашение было заключено с Туркменистаном. Правда, из последнего Соглашения Протоколом от 10 апреля 2003 г. Туркменистан вышел в одностороннем порядке, а Президент страны Сапармурат Ниязов в своем Указе предписал гражданам, проживающим на территории Республики, в течение двух месяцев определиться с состоянием в одном из гражданств. Российская сторона также заявила о начале процесса ратификации Протокола от 10 апреля 2003 г. о прекращении действия Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном от 23 декабря 1993 г. Однако, на наш взгляд, для граждан России, имеющих двойное гражданство с Туркменистаном и проживающих на территории нашей страны, ничего в их двойном правовом статусе не изменилось. Более того, с 17 июня 2013 г. Государственная миграционная служба МИД Туркменистана начала выдачу биометрических паспортов гражданам Туркменистана, в том числе являющимся одновременно обладателями паспортов РФ.

Правовой основой административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства являются международные акты, Конституция РФ (ст. 27, 62, 63), ФЗ от 15.08.96 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», ФЗ от 25.07.2002 г. № 118-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 22.08.98 г. № 1003 «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без

гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и ре-эмигрантов к государственной тайне», а также иными законами и подзаконными нормативными актами. В настоящее время продолжают действовать некоторые правовые акты Союза ССР в части, не противоречащей российскому законодательству.

По общему правилу иностранные граждане пользуются теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане РФ, если иное прямо не установлено действующим законодательством. Между тем административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства имеет существенные отличия.

1. *Момент возникновения.* Граждане РФ обладают административно-правовым статусом на территории России с момента своего рождения. У иностранных граждан и лиц без гражданства административно-правовой статус возникает с момента въезда на территорию РФ.

2. *Момент прекращения.* Иностранные граждане и лица без гражданства теряют административно-правовой статус в момент выезда из России. Граждане РФ имеют административно-правовой статус вплоть до своей смерти или принятия гражданства другого государства.

Административно-правовой статус иностранного гражданина и лиц без гражданства ограничен по сравнению со статусом гражданина РФ. Так, они не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти, участвовать в референдуме, назначаться на некоторые должности или заниматься определенной трудовой деятельностью, они не несут воинской обязанности, могут быть ограничены в праве передвижения по России и в праве выбора места жительства и т.д.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать действующее российское законодательство независимо от того, проживают они на территории РФ временно или постоянно. Иностранцы и лица без гражданства привлекаются к административной ответственности на равных основаниях с гражданами РФ. Исключение составляют, например, дипломаты и иные лица,

обладающие административным иммунитетом в соответствии с международными нормами.

Тем не менее, к иностранцам и лицам без гражданства могут быть применены некоторые меры административного воздействия, недопустимые в отношении граждан РФ. Например, в отличие от граждан России, они могут быть депортированы за пределы территории РФ, срок их пребывания на территории РФ может быть сокращен, могут быть аннулированы разрешение на их временное проживание или вид на жительство и т.п.

4.3. Коллективные субъекты административного права

В качестве коллективных субъектов административного права выступают различные организации и объединения. При этом в административном праве коллективный субъект совсем не обязательно должен обладать статусом юридического лица. Так в качестве коллективного субъекта в административном праве признаются участники митинга, демонстрации, пикетирования, забастовки и т.п. В качестве субъектов административного права выступают органы исполнительной власти государства и местного самоуправления, предприятия и учреждения, общественные организации и объединения и т.п. Рассмотрим некоторые виды коллективных субъектов административного права.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г, отказавшись от термина «государственное управление», ввела в оборот новое понятие — «исполнительная власть». **Исполнительная власть** функционирует не сама по себе, реализуется в деятельности специальных органов, формируемых на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации

Длительный опыт функционирования органов исполнительной власти и научные разработки позволяют выделить следующие их основные черты

- орган исполнительной власти — это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного механизма и реализующий задачи и функции исполнительной власти,
- орган исполнительной власти представляет собой часть единой системы органов исполнительной власти Российской Федерации или субъекта РФ;
- орган исполнительной власти наделен государственно-властными полномочиями, действует от имени Российской Федерации или субъекта РФ,
- орган исполнительной власти обладает правовым статусом, который формируется нормами конституций (уставов), законодательных и подзаконных актов РФ и ее субъектов,
- орган исполнительной власти имеет собственные функции и компетенцию,
- орган исполнительной власти подзаконен, осуществляет свою деятельность на основе и во исполнение закона,
- орган исполнительной власти имеет территориальный масштаб деятельности,
- персонал органа исполнительной власти составляют государственные служащие,
- орган исполнительной власти структурно организован, обеспечен необходимыми материальными, финансовыми, информационными и другими ресурсами,
- образование, реорганизация и ликвидация органов исполнительной власти осуществляются в порядке, установленном нормативными актами РФ и ее субъектов.

Названные признаки приложимы к различным видам органов исполнительной власти. Их реальное многообразие требует научных подходов к классификации с целью определения их функций, форм, полномочий и т. д.

Орган исполнительной власти можно определить как самостоятельный структурный элемент государственного механизма, действующий на определенной территории, наделенный властными полномочиями, правовыми, ма-

териальными, финансовыми, информационными и иными ресурсами и реализующий задачи и функции исполнительной власти

В соответствии с федеративным устройством России различаются:

- федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры и иные федеральные органы исполнительной власти);
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, автономных округов, автономных областей, городов республиканского значения).

Конституция РФ (ст. 77) устанавливает, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

По территориальному масштабу деятельности в Российской Федерации функционируют:

- федеральные исполнительные органы (действуют в масштабе всей страны);
 - исполнительные органы субъектов РФ (действуют на территории одного субъекта РФ);
 - территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (действуют на территории одного или нескольких субъектов РФ);
 - территориальные органы исполнительной власти субъектов РФ,
 - межтерриториальные исполнительные органы специального назначения (действуют в пределах функционально-территориальных округов, зон и т. д.).
- По характеру компетенции выделяются органы общей и специальной (отраслевой, межотраслевой, внутриотраслевой) компетенции.

Органы общей компетенции осуществляют общие административные функции, руководят на подведомственной им территории всеми или большинством отраслей и сфер управления. К ним относятся правительства, администрации и т. д.

Органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подведомственными им отраслями (например, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство энергетики РФ).

Органы межотраслевой компетенции выполняют специализированные функции для нескольких отраслей или сфер управления. К таким органам можно отнести Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Министерство экономического развития и торговли и др.

Органы внутриотраслевой компетенции действуют в рамках отдельных отраслей, выполняя специальные функции. К ним относятся территориальные органы федеральных министерств (например, межрегиональные территориальные управления и территориальные управления воздушного транспорта Министерства транспорта РФ).

На основе действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов можно выделить следующие организационно-правовые формы органов исполнительной власти: правительства; советы министров, имеющие статус правительств; министерства; комитеты; комиссии; службы, агентства; надзоры; администрации; главные управления; управления; инспекции; департаменты; мэрии и т. д.

По порядку разрешения подведомственных вопросов органы исполнительной власти делят на две группы: коллегиальные и единоначальные.

В соответствии с принципом коллегиальности решения в коллегиальном органе исполнительной власти (в Правительстве РФ, правительствах и администрациях субъектов РФ, государственных комитетах и др.) принимаются большинством голосов. В единоначальных органах (в министерствах, комиссиях, службах, агентствах, надзорах и др.) решающая власть по всем вопросам принадлежит возглавляющему данный орган руководителю.

Следует отметить, что многие органы исполнительной власти в своей работе сочетают принципы единоначалия и коллегиальности. В единоначальных органах создаются коллегии, а единоначалие в коллегиальных органах проявляется при решении руководителем вопросов внутриведомственного характера.

Местное самоуправление представляет собой организационную форму осуществления населением власти на местах, которая призвана обеспечить самостоятельное решение гражданами, проживающими на той или иной территории муниципального образования (города, сельского поселения и др.), вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Функции местного самоуправления:

- 1) обеспечение участия населения в решении местных дел (вопросов);
- 2) управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами местного участия;
- 3) обеспечение развития соответствующей территории;
- 4) социально-культурное, коммунально-банковское и иное обслуживание населения;
- 5) охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на соответствующей территории;
- 6) и, наконец, защита интересов и прав местного самоуправления.

В соответствии с законом «О местном самоуправлении в Ростовской области», принятым Законодательным Собранием 26 декабря 1995 г. (в редакции областного закона от 14.02.1996 г.), муниципальными образованиями являются все города областного значения.

В сельских районах единым муниципальным образованием является район. В административно-территориальных единицах района действуют образуемые в порядке, определяемом уставом района, территориальные органы районного образования.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 130) местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления.

Виды органов местного самоуправления:

1. Выборные органы.
2. Органы, создаваемые в соответствии с уставами муниципальных образований, (глава муниципального образования и иные выборные должности).
3. Местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сходы) граждан и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Органы местного самоуправления также имеют свой административно-правовой статус, который характеризуется, прежде всего тем, что:

- они отделены от государства, не входят в систему органов государственной власти, взаимодействуют с ними на основе права;
- органы местного самоуправления на конституционной основе могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей для их осуществления материальных и финансовых средств;
- Конституция Российской Федерации предоставляет органам местного самоуправления право решать самостоятельно вопросы местного значения: владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления;
- решения органов местного самоуправления 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 органами местного самоуправления и гражданами; решения органов

местного самоуправления могут быть отменены органами или должностными лицами, которые их приняли, либо по решению суда признаны недействительными;

ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения;

ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления и должностными лицами этих органов законодательства, устава муниципального образования. В случае нарушений орган государственной власти может обратиться в суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления законодательству или уставу муниципального образования.

Предприятия и учреждения — разновидности организаций, исполняющих экономические, социально-культурные и иные функции. В качестве таковых они являются субъектами управления.

Предприятие — самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, для выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Учреждение выполняет социально-культурные или административно-политические функции, создает социальные ценности в основном непроизводственного характера.

Предприятия и учреждения осуществляют деятельность на основании Гражданского кодекса РФ.

Классификация предприятий может быть произведена по нескольким основаниям:

- 1) в зависимости от видов собственности: государственные, муниципальные, частные, общественные, смешанных форм собственности;
- 2) в зависимости от организационно-правовых форм: полное товарищество, товарищество на вере, общество с ограниченной ответственностью, общество с дополнительной ответственностью, акционерное общество, производствен-

ный кооператив, государственное унитарное предприятие, муниципальное унитарное предприятие, потребительский кооператив и др.

3) в зависимости от форм предприятий, определяемых их отраслевой, производственно-технологической специализацией: промышленные, сельскохозяйственные, строительные, транспортные, предприятия связи, предприятия торговли, жилищно-коммунальные предприятия.

Административно-правовое положение предприятий и учреждений может быть охарактеризовано следующими чертами:

— создание предприятия осуществляется государственными органами или органами местного самоуправления, учредителями (участниками), собственниками имущества или органами, уполномоченными на то собственниками имущества;

— предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация производится на основании Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»;

— осуществление предприятием (учреждением) некоторых видов деятельности требует специального разрешения государства (лицензии). Лицензирование осуществляется лицензирующими органами — федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;

— некоторые учреждения подлежат государственной аттестации и аккредитации. Например, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» права образовательного учреждения на выдачу своим выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования, на пользование печатью с изображением Государственного герба РФ, а также право общеобразовательного учреждения на включение в схему централизованного государственного финансирования возникают с момента их государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации. Аттеста-

ция образовательного учреждения проводится один раз в пять лет, если иное не предусмотрено федеральным законом;

— предприятия и учреждения обязаны представлять государственным органам налоговую и статистическую отчетность.

Органы государственной власти не вмешиваются в деятельность предприятий и учреждений, кроме случаев осуществления контрольных полномочий, вправе применять к ним меры ответственности. Создание и ликвидация предприятий осуществляется под контролем федерального антимонопольного органа.

Собственником государственных унитарных предприятий является государство. К его ведению относится:

- 1) учреждение предприятий;
- 2) определение их профиля и дислокации;
- 3) утверждение устава;
- 4) управление ими;
- 5) назначение на должность и освобождение от должности руководителей;
- 6) доведение в установленных случаях государственных заказов;
- 7) реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

В соответствии с действующим законодательством государственные предприятия в зависимости от правового режима их имущества делятся на два вида:

— основанные на праве хозяйственного ведения;

— основанные на праве оперативного управления. Унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, образуются по решению Правительства РФ на базе федеральной собственности.

Учредительным документом унитарного предприятия является его устав. Для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, устав утверждается государственным органом. Устав унитарного предприятия, основанного на праве оперативного управления (федерального казенного предприятия), утверждается Правительством РФ.

Во исполнение Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренной Постановлением Правительства РФ, Минэкономразвития РФ Приказом от 25 августа 2005 № 205 утвердило Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия.

Под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации целей, указанных в уставе общественного объединения.

Право граждан на объединение закреплено в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе от 14 апреля 1995 г. «Об общественных объединениях».

Право граждан на объединение включает в себя:

- право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений;
- граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Порядок создание общественного объединения включает три этапа:

- 1) инициатива организаторов;
- 2) разработка проекта Устава;
- 3) государственная регистрация Устава. Общественные объединения создаются по инициативе не менее трех физических лиц.

Статьями 17 и 19 Закона «Об общественных объединениях» установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, и вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается.

4.4. Специальный субъект административного права

Административное право предусматривает также понятие специального субъекта, чей правовой статус имеет ряд особенностей, отличающий его от других субъектов административного права.

Ряд авторов выделяют следующие специальные субъекты административного права:

- члены административных коллективов;
- субъекты административной опеки;
- субъекты разрешительной системы;
- жители территорий с особым административно-правовым режимом;
- субъектов административного надзора и др.

Понятие «административный коллектив» в юридической науке уже не используется. Но оно необходимо. Административным коллективом предлагается именовать личный состав организации, в которой отношения ее членов с администрацией, их личные права и обязанности регулируются административным правом. Это органы внутренних дел, воинские части, студенческие и школьные коллективы и т.д. Отношения, в том числе и связанные с несением службы регулируются нормами административного права.

К субъектам административной опеки относятся две категории лиц:

- лица, нуждающиеся в помощи со стороны государства. Это сироты, одинокие матери, больные, инвалиды, члены многодетных семей и т.п.;

- жертвы экстремальных ситуаций (безработные, «чернобыльцы», участники боевых действий в Афганистане и Чечне, вынужденные переселенцы, беженцы, пострадавшие от социальных кризисов, техногенных катастроф и стихийных бедствий).

К субъектам разрешительной системы относятся лица и организации, получившие в соответствии с законодательством специальное разрешение (лицензию) на осуществление определенных действий (деятельности). К ним относятся владельцы огнестрельного оружия, лица, имеющие удостоверение на вождение автотранспорта, занимающиеся фармацевтической и другими видами деятельности.

Жители территорий, на которых введен специальный административный режим, пользуются определенным правовым статусом, позволяющим более свободно перемещаться на территории своего проживания. К ним относятся приграничные зоны, так называемые «закрытые города», зоны чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий и т.д.

К субъектам административного надзора относятся лица, к которым в соответствии с решением суда применяются определенные ограничения и которые находятся под надзором государственных органов. Это условно-осужденные, условно-досрочно освобожденные, а также лица, осужденные к некоторым видам наказания, не связанных с лишением свободы (лица отбывающие наказание в виде ограничения свободы, принудительных работ и т.п.).

4.5. Обращение граждан и их виды

Статьей 33 Конституции РФ установлено, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Такое право граждан является одним из важнейших элементов их административно-правового статуса. Согласно Федерального закона

от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» под обращением гражданина понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Обращения граждан могут быть трех видов.

Предложение — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба — жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

- 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;
- 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения

Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, о предоставлении необходимых документов, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем

на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Общее право жалобы, которым обладает любой гражданин, реализуется в соответствии с Федеральным законом от 27.04.93 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В соответствии со ст. 1 указанного закона каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся те, в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности;
- действие (решение) повлекло за собой перечисленные последствия.

Гражданин вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию, либо то и другое одновременно.

Гражданин вправе по своему выбору обжаловать ущемляющие его права и свободы действия (решения):

- в судебном порядке;
- в порядке подчиненности органу, должностному лицу, государственному служащему.

В административном порядке жалоба должна быть рассмотрена в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы в административном по-

рядке отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд. В судебном порядке жалоба рассматривается по принципам гражданского судопроизводства.

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;
- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

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

Специальное право жалобы дополняет общее право жалобы и устанавливается особыми административно-правовыми актами — КоАП, ТК, Дисциплинарным Уставом Вооруженных Сил, Уставом железных дорог и т.д. Порядок обращения граждан в данном случае, срок подачи и рассмотрения жалобы, особенности процедуры рассмотрения и многие другие вопросы регламентируются указанными специальными актами.

Глава 5. Государственная служба

5.1. Понятие государственной службы и ее виды

В настоящее время вопросы прохождения гражданами РФ государственной службы регулирует Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», которым определяются правовые и организационные основы системы государственной службы РФ, в том числе системы управления этой службой.

Государственная служба Российской Федерации - это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ, а также лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

В современном Российском государстве система государственной службы включает в себя следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Кроме того, исследуя понятие «государственная служба», следует сделать вывод о том, что государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ, а военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Государственная служба построена на следующих принципах:

- **федерализм**, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;
- **законность**;
- **приоритет прав и свобод человека и гражданина**, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- **равный доступ граждан к государственной службе**;
- **единство правовых и организационных основ государственной службы**, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- **взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы**;
- **открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю**, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- **профессионализм и компетентность государственных служащих**;
- **защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность** как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Государственная гражданская служба. Это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. В свою очередь, государственная гражданская служба субъекта РФ - это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных

органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

Таким образом, различия между государственной гражданской службой РФ или субъекта РФ заключается в осуществляемой российским гражданином трудовой функции в интересах Российской Федерации в целом или отдельного региона. Кроме того, должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, а должности государственной гражданской службы субъектов РФ - их законами или иными подзаконными нормативно-правовыми актами в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает следующую классификацию должностей государственной гражданской службы:

по категориям:

- 1) руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
- 2) помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий;

по группам:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

В свою очередь, должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы, категории «специалисты» - на высшую, главную, ведущую и старшую группы, а категории «обеспечивающие специалисты» - на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Военная служба - это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания, а их административно-правовой статус регламентирован Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». Прохождение военной службы гражданами Российской Федерации осуществляется по призыву и в добровольном порядке (по контракту); а иностранными гражданами - по контракту на воинских должностях, подлежащих

замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Административная компетенция должностных лиц в сфере военной обязанности заключается в основном во взаимодействии органов исполнительной власти и граждан РФ, при которой военизированные органы обладают распорядительными полномочиями. Например, согласно ст. 4 названного Закона, руководители и другие ответственные за военно-учетную работу должностные лица организаций обязаны:

- 1) оповещать граждан о вызовах (повестках) военных комиссариатов соответствующих территорий;
- 2) обеспечивать гражданам возможность своевременной явки по вызовам (повесткам) военных комиссариатов;
- 3) направлять в двухнедельный срок по запросам военных комиссариатов необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, поступающих на воинский учет, состоящих на воинском учете, а также не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете.

Кроме того, руководители организаций, осуществляющих эксплуатацию жилых помещений, должностные лица этих организаций - управляющих компаний, согласно новому Жилищному кодексу РФ, ответственные за военно-учетную работу, обязаны сообщать в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения об изменениях состава граждан, постоянно проживающих или пребывающих более 3 месяцев, которые состоят или обязаны состоять на воинском учете.

Органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны:

- 1) направлять в двухнедельный срок по запросам военных комиссариатов необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, состоящих на воинском учете;
- 2) производить розыск и при наличии законных оснований осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную

службу или военные сборы, прохождения военной службы или военных сборов;

3) направлять в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения о случаях выявления граждан, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете, а также сведения о лицах, получивших гражданство Российской Федерации и подлежащих постановке на воинский учет.

ЗАГСы обязаны в двухнедельный срок сообщать в военные комиссариаты сведения о внесении изменений в акты гражданского состояния граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете. Органы дознания и предварительного следствия обязаны в двухнедельный срок информировать военные комиссариаты о возбуждении или прекращении уголовных дел в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете, либо о направлении указанных уголовных дел в суд, а федеральные суды в двухнедельный срок сообщают в военные комиссариаты:

о возбуждении или прекращении ими уголовных дел в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете;

о вступивших в законную силу приговорах в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете, с направлением в военные комиссариаты воинских документов граждан, осужденных к обязательным работам, исправительным работам, ограничению свободы, аресту или лишению свободы.

Правоохранительная служба - это также один из видов федеральной государственной службы, т.е. деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины (например, работа в органах прокуратуры, юстиции и органах внутренних дел).

5.2. Понятие государственного служащего и его правовой статус

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.

Государственный служащий Российской Федерации как субъект административного права обладает, прежде всего, общегражданскими правами и обязанностями, которые установлены Конституцией и иными нормативными актами. В то же время гражданские права и свободы государственных служащих могут быть ограничены законом, и связано это с особенностями правового положения этих субъектов административного права.

Административно-правовой статус государственного служащего представляет собой комплекс прав, обязанностей и ответственности, который приобретает гражданин с момента зачисления его на государственную должность государственной службы.

Служебные права и обязанности государственного служащего можно подразделить на две группы: общие и специальные (должностные)

Общие права и обязанности государственных служащих не зависят от конкретных полномочий по государственной должности.

Государственный служащий имеет право

— на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей,

— на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей,

- на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности,
- на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями,
- участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы;
- на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;
- знакомиться с материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщать к личному делу свои объяснения,
- на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета,
- на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы,
- на проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство,
- на объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов,
- вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции.

Закон наделяет государственного служащего правом обращаться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой.

Каждый служащий, независимо от занимаемой государственной должности, обязан.

- обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий,
- добросовестно исполнять должностные обязанности;

- обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;
- исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;
- в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ;
- соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией;
- поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;
- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Специальные права и обязанности государственного служащего определяются спецификой правового положения органа, в котором осуществляется государственно-служебная деятельность. Так, например, служащие налоговых органов наделены правом проведения налоговых проверок хозяйствующих субъектов и обязаны проводить разъяснительную работу по применению законодательства о налогах и сборах.

Особым статусом обладают служащие военизированных органов. Общими обязанностями служащих военизированных органов выступают защита государственного суверенитета и территориальной целостности РФ, обеспечение безопасности личности, общества и государства. Их должностные и специальные права и обязанности устанавливаются законодательством и дисциплинарными и общевоинскими уставами. При выполнении специальных

обязанностей они могут наделяться правом применения физической силы, специальных средств, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия и т. д.

В целях создания условий для независимости, эффективности профессиональной деятельности государственных служащих и пресечения злоупотреблений Закон устанавливает некоторые правоограничения (запреты) для государственных служащих. Так, государственный служащий не вправе:

- 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- 2) быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- 3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- 4) состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- 6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;
- 7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;
- 8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

9) принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;

10) выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями,

11) принимать участие в забастовках,

12) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом. Ограничения, связанные с прохождением государственной службы, четко регламентированы и не подлежат расширительному толкованию. В случае несоблюдения указанных правоограничений Закон предусматривает прекращение государственно-служебных отношений.

Ответственность государственного служащего наступает за нарушение законности и служебной дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. В зависимости от вида совершенного противоправного деяния государственный служащий может быть привлечен к административной, уголовной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности.

5.3. Прохождение государственной службы

Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным для государственных служащих.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в случаях:

- признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- лишения его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу;
- наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государствен-

ным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;
- отказа от представления сведений.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет:

- личное заявление;
- документ, удостоверяющий личность;
- трудовую книжку;
- документы, подтверждающие профессиональное образование;
- справку из органов государственной налоговой службы о представлении сведений об имущественном положении;
- медицинское заключение о состоянии здоровья;
- другие документы, если это предусмотрено федеральным законом.

Гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет.

Поступление гражданина на государственную службу оформляется приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда проводится его аттестация. Порядок и условия проведения аттестации устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Основания для прекращения государственной службы:

- при увольнении государственного служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию;

- по основаниям, предусмотренным Трудовым кодексом;
- увольнение государственного служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя государственного органа в случаях:

- 1) достижения им предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы;
- 2) прекращения гражданства Российской Федерации;
- 3) несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего федеральным законом;
- 4) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- 5) возникновения других обстоятельств, предусмотренных законодательством.

Продление нахождения на государственной службе государственного служащего, достигшего возраста 65 лет, не допускается. После достижения указанного возраста он может продолжать работу в государственных органах на условиях срочного трудового договора. В настоящее время решается вопрос о постепенном увеличении пенсионного возраста для граждан РФ и в частности решено начинать с государственных служащих.

При прекращении государственной службы в связи с выходом на пенсию государственный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему квалификационный разряд. В трудовой книжке производится запись о последней государственной должности государственной службы с указанием «в отставке».

Глава 6. Государственное управление

6.1. Управление как социальное явление

Для осуществления задач, стоящих перед обществом и государством необходимы определенная упорядоченность и согласованность в действиях людей, т.е. необходимо управление.

Субъекты управления — люди во всех случаях независимо от того, кем (чем) они управляют (производственный процесс, автомобиль или люди и т. п.), и даже в тех случаях, когда подобное управление осуществляется дистанционно и опосредованно через какие-либо приборы (радио, телефон, АСУ и т. п.). Если субъект и объект управления совпадают, то такое управление называют социальным управлением, т. е. управление осуществляют люди и в отношении людей

Социальное управление — деятельность, направленная на обеспечение упорядоченности и согласованности в действиях людей и их объединений с целью осуществления намеченных задач.

Социальное управление осуществляется там и тогда, где и когда необходимы организация и осуществление совместной деятельности людей или коллективов людей (организаций, предприятий, учреждений, объединений, союзов, ассоциаций, концернов, холдингов и т. п.).

Функции управления — само содержание управленческой деятельности, то, в чем оно состоит, ради чего осуществляется. В функции включаются компетенция, цели и задачи управления. Функции подразделяются на:

- 1) общие (поиск и анализ информации, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, контроль и учет),
- 2) особенные (в сфере хозяйственной деятельности, социально-культурной, административно-политической и межотраслевого управления).

Компетенция — совокупность предметов ведения, полномочий (прав и обязанностей) субъекта управления, форм и методов управленческой деятельности.

Цели управления — то, чего должен достичь субъект управления, конечный результат управленческой деятельности (получение определенного продукта, иных материальных благ, социальный прогресс в развитии общества и т. п.).

Задачи управления — промежуточные, этапные цели управленческой деятельности.

Социальное управление подразделяется на следующие виды:

1. Государственное управление, т. е. управление делами государства, осуществляется государственными органами исполнительной власти и государственными служащими.
- 2 Местное самоуправление — осуществляется органами муниципальных образований и муниципальными служащими.
3. Общественное управление — внутриорганизационное управление делами общественных объединений, в том числе кооперативов.
4. Негосударственное управление делами частных организаций (акционерных обществ, компаний, концернов, холдингов и т. п.).

По направленности управленческой деятельности следует различать:

- внешнее управление — управленческая деятельность, протекающая внутри самого аппарата соответствующего органа управления. Например, управление аппаратом Администрации Президента РФ;
- внутренне управление — управленческая деятельность соответствующей управленческой системы, направленная вовне — на управление другой системой. Например, управление министерством вверенной ему отраслью народного хозяйства.

6.2. Понятие государственного управления

Как разновидность социального управления государственное управление обеспечивает организацию совместной деятельности всякого множества людей (производственной, творческой) и осуществляет управление этой совместной деятельностью через соответствующие органы государственного

аппарата и государственных служащих по выполнению определенных функций: сбору и обработке информации; планированию и научному прогнозированию; формированию государственных органов и организации их деятельности; контролю и учету, включая статистику.

Таким образом, государственное управление — это:

- управление делами государства;
- основанная на законодательстве и осуществляемая во исполнение законодательства полновластная, непрерывная, постоянная, повседневная деятельность органов государства и государственных служащих;
- один из видов государственной деятельности (наряду с законодательной и судебной, но в отличие от них государственное управление непрерывно).

Важнейший признак государственного управления — практическая организация осуществления функций государства, проведение в жизнь российских законов. Поэтому государственное управление является исполнительной деятельностью, использует при этом от имени государства распорядительство как в связи с организацией всякой совместной деятельности людей, так и применяя при необходимости меры государственного принуждения.

Итак, *государственное управление* — это исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая с использованием метода власти и подчинения. Ему присущи следующие характерные черты.

1. Управление имеет место всегда там, где осуществляется совместная деятельность людей.
2. Управление обеспечивает сознательную, целенаправленную совместную деятельность людей.
3. Управление достигает своих целей путем организации, т. е. объединения, согласования и координирования поведения и действий людей.
4. Управление тем самым выполняет общие для совместной деятельности людей функции, обеспечивая согласованность между индивидуальными действиями.

5. Управление осуществляется на началах подчинения участников совместной деятельности единой воле, чем достигается единообразие и соответствие поставленным задачам (целям) этой деятельности,

6. Управление осуществляется в организационных отношениях.

Требования к управлению мы рассматриваем как критерии оценки субъекта, включающие в себя:

1. Взаимосвязь всех звеньев.

2. Системный подход — способность управляющего мыслить, выстраивать логическую цепочку.

3. Учет негативных последствий. Чем выше уровень управления, тем более дальние последствия учитываются.

4. Грамотность, компетентность (профессиональная, специальная грамотность, наличие познаний в специальной области).

5. Натуральность — управление должно быть комфортным как для управляющего, так и для управляемого (этика управления, грамотность).

6. Синтетичность — руководитель должен обладать познаниями в той области, в которой функционирует данная организация.

7. Качество определяется соблюдением всего, что указано выше.

Принципы — это основополагающие идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства. Существуют три группы ***принципов*** государственного управления:

1. Политико-организационные (партийное руководство, принцип участия в управлении государством, равноправие национальностей, принцип законности).

2. Организационно-технические (отраслевой, функциональный, территориально-производственный).

3. Определяющие деятельность государственного аппарата (экономические, технические, организационно-правовые, политические).

6.3. Формы реализации исполнительной власти

Исполнительная власть не реализуется сама по себе. Она должна действовать, проявляя себя в разнообразных общественных отношениях. Исполнительная власть реализуется различными методами и выражается в различных формах.

Форма реализации исполнительной власти — это виды действий органов исполнительной власти, имеющие внешние проявления. Другими словами, под формой реализации понимается внешнее выражение действий исполнительного органа (должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Формы реализации позволяют получить ответ на вопрос: для чего формируется система исполнительной власти, что она и ее отдельные звенья делают для выполнения управленческих задач и функций?

Все формы управленческой деятельности прямо или косвенно предопределены в своей основе нормами, с помощью которых государство регламентирует деятельность государственного аппарата.

Форма государственного управления должна соответствовать:

- характеру данной функции,
- компетенции государственного органа,
- особенностям конкретного субъекта управления.

Общепризнанная классификация форм управленческой деятельности в юридической литературе отсутствует.

Формы управления подразделяют на:

- правовые, влекущие определенные юридические последствия. Например, издание нормативного акта;
- неправовые, не влекущие правовых последствий, а осуществляющие организационные действия. Например, проведение семинаров, обработка полученной информации.

Также можно выделить:

- акты управления, обращенные вовне;

- акты организационного действия внутри органа управления (распределение полномочий, материально-техническое обеспечение);
- участие в гражданско-правовых договорах;
- выступление через своих представителей в суде;
- деятельность в качестве носителей многочисленных обязанностей в сфере охраны общественного порядка.

Но эта классификация не отражает всех форм управленческой действительности. К ним можно причислить:

- установление норм права;
- применение норм права;
- осуществление организационных действий;
- оперативно-организационную работу;
- осуществление материально-технических операций. Таким образом, реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовых формах. Государственно-управленческая деятельность охватывает как внешние, так внутриорганизационные действия. Исполнительная власть использует только юридические формы реализации. Делопроизводство, моделирование, совещание и т.д., не носящие юридического характера, не являются формами реализации государственного управления.

6.4. Правовые акты управления

В юридической литературе единой дефиниции понятия акта управления нет. Одни считают, что акты — это государственно-властные предписания, другие, — что акты — особые юридические формы исполнительно-распорядительной деятельности.

Правовые акты государственного управления регулируют властные действия государственных органов и органов некоторых общественных организаций, совершаемые ими на основе и во исполнение закона, в процессе выполнения функций государственного управления и направленные на установление, из-

менение, отмену правовых норм или возникновение, изменение, прекращение конкретных правоотношений.

Акты управления обладают характерными чертами.

- Акту правления — правовой акт, его издание — юридическая форма исполнительно-распорядительной деятельности.
- Он содержит государственно-властный характер и является выражением компетенции данного органа.
- Акт управления — одностороннее веление, поскольку он выражает волю органа, издавшего данный акт.
- Неисполнение акта управления как правового акта влечет за собой материальную, дисциплинарную, административную ответственность должностных лиц,

Юридическое значение акта управления.

- Издание акта управления влечет определенные правовые последствия, а именно: установление, отмену правовых норм или возникновение, прекращение административных отношений.
- Акт управления содержит правовые нормы — общие правила, определяющие поведение должностных лиц и граждан, а также деятельность предприятий, учреждений, организаций.
- Акты у правления могут выступать как юридические факты, т.е. обстоятельства, порождающие, изменяющие, прекращающие те или иные административные правоотношения и др.
- Довольно часто акт управления является основанием для издания других актов управления. Он может служить доказательством при рассмотрении некоторых категорий дел в судах и органах управления. Акты управления не предназначены для управления в области экономического, социально-культурного строения.

Акты управления бывают следующих видов:

- нормативные, общенормативные, индивидуальные, смешанные;

- общей, специальной, отраслевой, межотраслевой компетенции. Общая компетенция является самой сильной по юридической силе;
- федеральные акты, субъектов РФ, локальные акты.

Кроме того, выделяют такие виды, как:

- распоряжения — по вопросам внутренней деятельности данного органа;
- постановления — по всем иным вопросам. Главным образом они имеют нормативный характер, содержат решения основных вопросов, входящих в полномочия данного органа;
- приказ — правовой акт функционально-отраслевого характера по общим и специальным вопросам компетенции органа, издается руководителем;
- инструкция — правовой акт, определяющий порядок деятельности в какой-либо сфере;
- указание — правовой акт оперативного характера.

Акты государственного управления отличаются от других актов иных органов.

Акт государственного управления от закона отличается тем, что носит подзаконный характер, издается на основе и во исполнение закона. Закон имеет высшую юридическую силу. Под юридической силой акта того или иного органа понимается его соотношение с правовыми актами других органов.

Юридическая сила правовых актов государственных органов определяется местом этих органов в государственном аппарате и полномочиями по осуществлению функций государства, однако это не означает большую или меньшую значимость этих актов. Степень юридической силы актов — это не только мера обязательности исполнения, а вопрос внутреннего взаимоотношения, взаимосвязей актов между собой. Высшая юридическая сила закона заключается в том, что никакой акт государственного управления не может отменить или изменить закон. Законом же может быть оказано влияние на акт (отмена и т.п.). Акты отличаются юридическими свойствами, основанием и порядком принятия.

Акт управления и судебный акт. Судебные акты являются правовой формой выражения правосудия. Судебный акт есть акт применения нормы права к отдельным фактам нарушения права или спора, связанным с нарушением прав и законных интересов граждан, государственных и общественных организаций. Поэтому судебный акт — это индивидуальный акт применения, он не содержит правовых норм. Акт управления же издается не как реакция на нарушения, и сфера применения его шире, она охватывает широкий круг взаимоотношений, возникающих вследствие управления. Судебный акт издается судами.

Акты управления многими органами. Процедура принятия, форма, порядок вступления в силу, отмена и приостановление строго регламентируются нормами закона. Судебные акты обычно применяются в коллегиальном порядке, а значительная часть актов управления принимается единоначально. Но в свою очередь судебные акты являются одним из средств, обеспечивающих исполнение актов управления.

Акт управления и прокурорский надзор. По юридическим свойствам и основаниям принятия акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушение закона. Они не содержат в себе новых норм права, а также предписаний управленческого характера.

Акт управления и гражданские договоры. Акт управления является выражением воли одного, а гражданские договоры — нескольких человек. Акт управления — односторонний властный акт, а договор — это договор взаимного соглашения нескольких сторон.

Акт управления и служебные документы. Служебные документы (справки, докладные, стенограммы) не имеют юридического значения, но они являются источником информации. На основании служебных документов, также как и документов, имеющих юридическое значение, могут быть приняты акты государственного управления.

Акты управления и акты общественных организаций. Акты общественных организаций издаются от имени коллектива этой организации и являются

ся обязательными для исполнения только в пределах данной организации. Они не имеют юридически властного характера.

Акты управления и управленческие решения. Управленческое решение — это мыслительный акт, сформулированная идея, которая позднее облекается в форму устных или письменных юридических актов. С точки зрения содержания, акты управления — это управленческое решение, с помощью которого осуществляются права и обязанности граждан.

Особенность актов государственного управления состоит в том, что они определяют обязанности граждан, организаций и должностных лиц, не находящихся в служебных отношениях. Они распространяются на всех лиц независимо от подчиненности и именно в этом смысле имеют общеобязательный характер. Учитывая общеобязательный характер санкций, законодатель ограничил круг органов управления, уполномоченных устанавливать соответствующие правила (круг органов строго ограничен).

Сам порядок принятия таких актов урегулирован нормами права: должны указываться сроки действия, территория, на которую распространяется, и т.д. Акт должен быть опубликован, иначе он не имеет силы, но некоторые нормативно-правовые акты все же могут не публиковаться (если они затрагивают сферу секретных интересов государства).

6.5. Обеспечение законности в государственном управлении

Законность есть соблюдение Конституции РФ, законов РФ и соответствие всех иных издаваемых нормативных актов действующему законодательству. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. А законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ. Эти основные требования и составляют сущность законности.

Сущность законности заключается в необходимости свято соблюдать законы и следить за их исполнением. В реальности это пока недостижимо.

Законность состоит для юристов в следующем:

- они обязаны соблюдать Конституцию и иные правовые акты;
- они обязаны принимать решения, основанные на законе;
- они должны осуществлять повседневный контроль, чтобы требования законов исполнялись другими лицами.

Законность государственного управления характеризуется:

- общеобязательностью законов для всех без исключения граждан, учреждений, организаций, должностных лиц. В этом случае проявляется верховенство законов. Никому не дана привилегия невыполнения закона, право ставить себя выше закона;
- единством законности, т.е. единым пониманием и применением законов на всей территории РФ;
- недопустимостью противопоставления законности и целесообразности. Недопустимо издавать закон и, прикрываясь целесообразностью, нарушать принцип законности. Но нельзя забывать и о том, что закон предполагает его творческое применение, поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми — законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно несколько вариантов конкретных решений. Принятие решений не терпит формализма, надо учитывать индивидуальность граждан и относиться к ним, уважая их права и интересы;
- недопустимостью правового бескультурья населения. С одной стороны, внедрение законности означает повышение правовой культуры населения, а с другой — само наличие определенного уровня правовой культуры составляет предпосылку законности.

При любом управленческом решении закон должен сопутствовать справедливости, только вместе они позволяют достигнуть положительного эффекта. Без справедливости теряется смысл закона.

Законность государственного управления торжествует тогда, когда нарушение влечет неизбежность ответственности нарушителя законности или другой негативной реакции со стороны государства. Обеспечению законности в России служит система экономических, политических, организационных, юридических и общественных гарантий. На эти гарантии опирается власть субъектов административного права.

Субъекты не только применяют закон, но и создают новые нормативные акты, которые не должны противоречить вышестоящим. В правовом государстве должна быть хорошая правовая база. Необходимо сокращать подзаконные акты и ведомственные распоряжения, дабы массив законодательства представлял собой стройную, непротиворечивую систему.

Государственная дисциплина — это сознательное повиновение всех граждан порядкам и правилам, установленным государством и его полномочными органами, строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях. Меры обеспечения законности способствуют укреплению дисциплины. В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов власти по совершенствованию органов исполнительной власти устанавливаются пределы личной ответственности, определяется компетенция, повышается правовая культура. Вместе с тем действует особая система государственных органов, обязанных осуществлять контроль за деятельностью исполнительных органов.

Способы обеспечения законности — это установленная государством организационно-правовая система деятельности государственных органов и общественных организаций, позволяющая предупреждать, пресекать, выявлять нарушения закона и принимать меры по их устранению. Такими способами являются различные виды контроля — надзор. В юридической литературе выделяются и другие способы: подбор и расстановка кадров, обжалование незаконных решений. По нашему мнению, эти способы также имеют право на существование.

Глава 7. Административное принуждение

7.1. Методы административного воздействия и их характеристика

Метод управленческой деятельности — совокупность приемов и способов целенаправленного воздействия субъекта управления на коллектив, группу или одного человека.

Для методов управления характерны следующие особенности:

- реализуются в процессе деятельности государственного характера;
- формируются по воле государства;
- используются основными субъектами управления — органами исполнительной власти (должностными лицами);
- выражают присущие исполнительным органам (должностным лицам) государственно-властные полномочия.

Виды методов в деятельности органов управления.

1. Морально-политические (убеждение, воспитание и т.п.).
2. Экономические (материальное поощрение различных лиц и коллективов, стимулирование производственной или иной деятельности).
3. Организационные (прогнозирование, координация, контроль и т.д.).
4. Общие — методы, используемые на всех важнейших стадиях управленческого процесса (метод убеждения, наблюдения, контроля и разработки, методы косвенного и прямого воздействия на управляемый объект, осуществляющие регулирование, общее руководство и непосредственное управление).
5. Специальные — методы, применяемые при осуществлении отдельных функций на отдельных стадиях процесса управления (методы выполнения отдельных функций, выработка и принятие решений, программно-целевой метод, гласные и негласные методы).
6. Административные — способы воздействия на деятельность предприятий, учреждений, организаций, на поведение трудовых коллективов, должностных лиц и граждан со стороны органов государственного управления путем прямого установления их обязанностей или в форме приказа, опирающегося на гласное полномочие и систему подчиненности. При использовании адми-

нистративных методов должностное лицо прямо предписывает управляемому, что и как он должен делать.

7. Принуждение применяется к тем, кто уклоняется от соблюдения законности и государственной дисциплины, нарушает установленные административно-правовыми нормами правила поведения. Принуждение выражается в применении дисциплинарного и административного воздействия.

8. Убеждение — процесс последовательного осуществления таких действий, как овладение вниманием, внушение, разжигание интереса, стимулирование действий и т.д.

7.2. Метод принуждения в административном праве и его виды

Административное принуждение как способ воздействия предполагает не только применение дисциплинарных взысканий или административных наказаний, но и располагает разнообразными действиями (мерами) воздействия.

Административное принуждение можно разделить в зависимости от целей применения воздействия на виды, которые иначе называются мерами административного принуждения. Это — административно-предупредительные меры, административно-пресекательные меры, административные наказания, а также меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Административно-предупредительные меры применяются, когда правонарушение не совершено, но во избежание наступления вредных (опасных) последствий для общества. Указанные меры принуждения применяются к физическим и юридическим лицам в целях предупреждения возможного совершения ими различных правонарушений, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. В законодательстве определены следующие виды мер административного предупреждения: введение карантина; проверка документов; прекращение либо ограничение движения транспорта и пешеходов; административный надзор за лицами, освобожденными из мест

лишения свободы; проведение карантинных мероприятий, установление комендантского часа, досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов и т. д.

Административно-пресекательные меры применяются для пресечения уже совершившихся правонарушений. Их цель — пресечь правонарушение, принять меры к его нераспространению и доставлению правонарушителя в органы власти.

В данном случае речь идет об административном задержании, доставлении правонарушителей, о применении сотрудниками полиции и других специализированных служб государственных органов физической силы, огнестрельного оружия и т. д.

Административные наказания являются мерой административной ответственности. Перечень административных наказаний, процедура их наложения и исполнения определены Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Меры процессуального обеспечения направлены на решение задач производства по делам об административных правонарушениях. Они применяются в следующих целях: пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия; установления личности, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Законодатель к ним относит: доставление; административное задержание, личный досмотр; досмотр вещей, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; досмотр транспортного средства; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства, запрещение

ние его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод.

Таким образом, указанные методы управления, в своей совокупности воздействуя на управляемых, обеспечивают выполнение функций органов исполнительной власти.

Разнообразие методов воздействия, применяемых субъектами исполнительной власти, позволяет достигать целей хозяйственного, административно-политического и социально-культурного строительства.

Глава 8. Административная ответственность

8.1. Административная ответственность и ее признаки

Административная ответственность выступает как разновидность юридической ответственности и административного принуждения.

Административная ответственность — это вид юридической ответственности, которая определяет обязанности лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное административное правонарушение.

Законодательство Российской Федерации об административной ответственности состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Кодекс РФ об административных правонарушениях принят 30 декабря 2001 г. и введен в действие Федеральным законом №196-ФЗ с 1 июля 2002 г.

В Общей части Кодекса установлены задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, определены субъекты административной ответственности, предусмотрены условия привлечения к административной ответственности, виды административных наказаний и правила их назначения и т. д. Особенная часть Кодекса содержит конкретные составы административных правонарушений применительно к объектам посягательства и к сферам деятельности государства. Статьями Особенной части определены санкции за каждый из составов правонарушений, установлен перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, урегулировано производство по делам об административных правонарушениях.

Наряду с общими признаками юридической ответственности **административная ответственность характеризуется следующими особенностями:**

— основанием административной ответственности является административное правонарушение, исключением является в определенных случаях совер-

шение преступления — в случае отказа в возбуждении уголовного дела либо его прекращения, но при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения последний подвергается административным наказаниям (ст. 4.5, п. 4 КоАП РФ);

— субъектами административной ответственности могут быть физические лица и юридические лица;

— административные наказания являются мерой административной ответственности и применяются за совершение административных правонарушений;

— административные наказания применяются широким кругом полномочных органов и должностных лиц (гл. 23 КоАП РФ);

— административные наказания применяются полномочными субъектами к неподчиненным им правонарушителям;

— применение административного наказания не влечет судимости и увольнения с работы;

— меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, юридическая ответственность предполагает, что нарушитель претерпевает неблагоприятные для себя последствия, т. е. происходит осуждение его поведения со стороны государства. Это относится и к административной ответственности, наиболее характерными особенностями которой являются:

— основание — административное правонарушение;

— мера — административное наказание.

8.2. Административное правонарушение и его признаки

Административные правонарушения — достаточно разнообразный и распространенный вид юридических проступков, общим объектом которых выступают отношения в сфере государственного управления.

Конкретнее, это правонарушения, посягающие на права граждан (избирательные, трудовые и др.), на здоровье населения и общественную нравственность, собственность. Это нарушения правил, действующих в области дорожного движения, пожарной безопасности, в сфере охраны окружающей природной среды, санитарных норм. В самостоятельные группы выделены правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела. Особые группы составляют правонарушения в области защиты Государственной границы РФ, против порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности и др.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ **административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.**

Анализ статей Кодекса РФ об административных правонарушениях позволяет выделить следующие **признаки административного правонарушения:**

— **противоправность.** Она состоит в том, что определенное лицо совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного правовым актом;

— **виновность.** Это означает, что правонарушение должно быть совершено виновно (умышленно или неосторожно). Деяние физического лица должно совершаться сознательно, с присутствием воли. Если лицо не отдает отчета в своих действиях или не руководит ими в момент совершения правонарушения, то оно не виновно, так как находится в состоянии невменяемости. Вина юридического лица в совершении административного правонарушения признается, если установлено, что у него имелась возможность для соблюдения

правил и норм, за нарушение которых установлена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению;

— **наказуемость**. Только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность, может быть признано административным правонарушением. Ее реализация осуществляется через административные наказания. Санкция административно-правовой нормы предусматривает вид административного наказания, его размер или срок.

К сожалению, законодатель не включил в число признаков административного правонарушения **общественную опасность**, которая характерна любому правонарушению, так как только действия (или бездействие) представляющие угрозу личности, обществу или государству, могут быть признаны правонарушением.

Административные правонарушения наносят вред или создают опасность нанесения вреда охраняемым общественным отношениям, т. е. являются антиобщественными.

Многие ученые называют указанный признак общественной опасностью. Так, по мнению проф. Л.Л. Попова, единственным критерием отграничения административного правонарушения от преступления может быть лишь степень общественной опасности, которая, конечно, различна у этих видов правонарушений. Административное правонарушение характеризуется меньшей степенью общественной опасности.

Кроме того, различия сходных административных проступков и преступлений проводят по следующим критериям: наличие или отсутствие тяжких последствий; размер реально причиненного материального ущерба; способ и место совершения правонарушения; конкретные исторические и социально-экономические условия.

В совокупности указанные признаки характеризуют совершенное деяние как административное правонарушение.

8.3. Состав административного правонарушения

Для отграничения правонарушений друг от друга, правильной квалификации содеянного теорией права введено понятие «состав правонарушения».

Состав административного правонарушения — это совокупность юридических элементов, при наличии которых деяние квалифицируется как административное правонарушение и наступает административная ответственность.

Иными словами, только при наличии определенных юридических элементов в деянии нарушитель будет нести административную ответственность. Этими элементами выступают объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона административного правонарушения.

Объект административного правонарушения — это совокупность общественных отношений, охраняемых административно-деликтным правом.

Общим объектом административного правонарушения выступают общественные отношения, возникающие в области государственного управления.

Родовой объект — группа однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель. Особенная часть КоАП РФ построена следующим образом: конкретные правонарушения входят в одну из глав данной части, поскольку они собраны по родовому признаку. В качестве родового объекта выступают права граждан; общественная безопасность и общественный порядок; общественные отношения в области государственного управления, в области предпринимательской деятельности, в области охраны окружающей природной среды, в области финансов, таможенного дела и др.

Видовой, или непосредственный, объект — конкретное общественное отношение, которому причиняется или может быть причинен вред. Например, ст. 20.1 КоАП РФ устанавливает наказание за мелкое хулиганство, которое может проявляться в выражении нецензурной бранью в общественных местах. В данном случае причиняется вред общественному порядку, чести, достоинству и спокойствию граждан. Каждый из перечисленных объектов является непосредственным объектом.

Необходимо подчеркнуть, что объектом посягательства административных правонарушений всегда являются общественные отношения, а не вещи материального мира (предметы, деньги, ценности, товары и т.д.).

Вещи материального мира выступают предметами и орудиями административного правонарушения.

Объективная сторона административного правонарушения — это видимая сторона административного правонарушения (его внешнее проявление), отвечающая на вопросы: как? каким способом? когда? где? с помощью каких средств совершено правонарушение?

Объективная сторона характеризуется противоправным действием (активным волевым поведением) или бездействием (волевым пассивным поведением).

Кроме этих элементов, при квалификации могут играть роль место, время, способ и другие обстоятельства.

В зависимости от оконченности правонарушения различают формальный состав, который сконструирован так, что для квалификации деяния достаточно установить факт противоправного деяния (при этом обязательность наступления вреда (ущерба) не требуется), и материальный состав.

Для квалификации деяния, имеющего материальный состав, необходимо установить, помимо действия или бездействия, наступление вредных последствий и причинную связь между ними.

Указание на последствия в некоторых случаях может быть основанием, усиливающим административную ответственность, или основанием для привлечения к уголовной ответственности.

Большинство административных правонарушений имеют формальный состав.

Субъект административного правонарушения — это индивид или организация (коллектив людей), совершившие административное правонарушение.

Индивид — это физическое лицо, вменяемое, достигшее возраста наступления административной ответственности и совершившее административное правонарушение. При этом под вменяемостью понимается психическое со-

стояние физического лица, в котором он способен отдавать отчет в своих действиях и руководить ими в момент совершения административного правонарушения.

Административную ответственность несет нарушитель, который к моменту совершения административного правонарушения достиг 16-летнего возраста (общее правило).

Организация приобретает административную деликтоспособность с момента государственной регистрации в качестве юридического лица.

Помимо общего субъекта определяются:

— **специальный субъект** — правонарушитель, обладающий специальными признаками (должностное лицо, несовершеннолетний, родители несовершеннолетних детей, иностранный гражданин или лицо без гражданства, иностранное юридическое лицо и т. д.);

— **особый субъект** — лицо, совершившее административный проступок, но который, как правило, несет не административную, а дисциплинарную ответственность, устанавливаемую дисциплинарными уставами.

В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ к такому роду субъектов можно отнести военнослужащих и призванных на военные сборы граждан, которые несут ответственность в соответствии с дисциплинарными уставами. Указанные лица, а также сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) на общих основаниях несут административную ответственность лишь за некоторые административные правонарушения, установленные КоАП. В остальных случаях их ответственность регламентирована нормативными актами, устанавливающими порядок прохождения службы в указанных органах. В то же время к указанным лицам, согласно КоАП, не может быть применен такой вид ад-

министративного наказания, как административный арест, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, кроме того, административный штраф.

Субъективная сторона административного правонарушения — внутренняя сторона противоправного посягательства, основными характеристиками которой выступают вина, мотивы цель:

— **вина** — это психическое отношение лица к совершаемому им деянию и его последствиям.

Формы вины — умысел и неосторожность.

Умысел — заранее обдуманное намерение, когда лицо осознает противоправный характер деяния, предвидит наступление его вредных последствий, желает их наступления (прямой умысел) либо не желает, но сознательно допускает их наступление (косвенный умысел).

Неосторожность в свою очередь может проявляться как:

— небрежность. Правонарушитель не осознавал, не предвидел возможности наступления вредных последствий, хотя должен был и мог их предвидеть и осознавать по обстоятельствам дела;

— самонадеянность. Правонарушитель осознавал, предвидел, но легкомысленно рассчитывал на предотвращение вредных последствий.

Кроме вины как основного признака, в субъективную сторону правонарушения включаются также:

— **мотив** — внутреннее побуждение к совершению правонарушения (то, что «толкает» совершить правонарушение);

— **цель** — конечный результат, которого хочет достичь правонарушитель (то, к чему он стремится, совершая правонарушение).

Таким образом, если в деянии лица усматривается совокупность четырех юридических элементов, то оно подвергается административному наказанию. Отсутствие хотя бы одного из указанных элементов не дает основания для привлечения нарушителя к административной ответственности.

Знание вопросов юридического состава административного правонарушения имеет практическое значение, поскольку, с одной стороны, оно позволяет отличить и правильно квалифицировать административный проступок, приводит к реализации принципа неотвратимости наказания и, с другой стороны, позволяет избежать необоснованного привлечения лица к административной ответственности.

8.4. Административное наказание и его виды

К лицам, совершившим административное правонарушение, применяются меры принуждения, именуемые административными наказаниями. Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Перечень видов административных наказаний, закрепленный в КоАП РФ, является исчерпывающим.

Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве **основных** административных наказаний.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения могут устанавливаться и применяться в качестве как **основного**, так и **дополнительного** административного наказания. Лишение специального права в виде права

управления транспортным средством соответствующего вида применяется в качестве дополнительного административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 11.7.1, частями 1 и 2 статьи 12.8, частью 1 статьи 12.26, частью 3 статьи 12.27 КоАП РФ.

За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности. Если санкция применяемой статьи предусматривает обязательное назначение основного и дополнительного административных наказаний, но при этом одно из них не может быть назначено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, назначается только то из административных наказаний, которое может быть назначено указанному лицу.

Административные наказания выражаются в моральном либо материальном воздействии на правонарушителя и в известной мере выполняют функцию предупреждения правонарушений и преступлений. Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой оно было назначено.

Согласно ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

1) ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ. Суть его заключается в официально выраженной отрицательной оценке поведения нарушителя (физического или юридического лица) со стороны государства. Одновременно оно служит предостережением о недопустимости совершения противоправных действий в будущем. Обычно предупреждению подвергаются лица, впервые совершившие мало-значительные правонарушения (их не следует путать с часто встречающимися

ся устными замечаниями, сделанными на месте нарушения сотрудником милиции в адрес лиц, нарушивших, к примеру, правила дорожного движения).

Предупреждение тогда является административным наказанием, когда зафиксировано каким-либо способом. В большинстве случаев это оформление происходит путем издания соответствующего постановления. Предупреждение применяется в случаях, когда оно прямо предусмотрено в качестве меры принуждения, а не вместо другого административного наказания.

Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

2) АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ШТРАФ. Это денежное взыскание, налагаемое за административные правонарушения.

К административному штрафу как самой распространенной мере административной ответственности можно применить различные основания для классификаций.

По основаниям применения штраф подразделяется на: абсолютно-определенный и относительно-определенный.

Абсолютно-определенный штраф выражается в четко определенном размере, установленном действующим законодательством и не допускающим других вариантов (например, ст. 11.17 и 11.18, 12.1 КоАП РФ), где, в частности, за безбилетный проезд в пригородном поезде предусмотрен административный штраф в размере ста рублей и другие варианты отсутствуют.

Относительно-определенный штраф содержится в преимущественном количестве статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и заключается в установлении границ возможного к применению размера, например, незаконное получение кредита влечет наложение

административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей (ст. 14.11 КоАП РФ) либо исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, который не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение.

Непосредственно применяемый размер штрафа в каждом конкретном случае определяется уполномоченными на то органами или должностными лицами на основании главы 23 КоАП РФ.

Кроме того, в зависимости от формы исчисления штрафа его можно рассматривать как величину, кратную:

- 1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;
- 2) сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции;
- 3) сумме незаконно полученной выручки за определенный (установленный) период времени.

Административный штраф налагается в зависимости от административно-правового статуса субъекта административного правонарушения: физическое лицо, должностное лицо, юридическое лицо - в том случае, если исчисляется в установленных минимальных и максимальных размерах возможно взыскиваемого штрафа.

Минимальный размер, единый для всех субъектов, - не менее ста рублей.

Максимальный размер имеет градацию в зависимости от субъекта административной ответственности:

- для граждан (в зависимости от вида правонарушения) - не более пятисот тысяч рублей;

- для должностных лиц (в зависимости от вида правонарушения) - не одного миллиона рублей;
- для юридических лиц (в зависимости от вида правонарушения) - не более шестидесяти миллионов рублей.

В ст. 3.5 КоАП РФ законодатель постатейно перечисляет правонарушение за которые устанавливаются те или иные максимальные пределы штрафа.

Установление минимального и максимального размеров административного штрафа гарантирует возмещение не только материального урона, нанесенного гражданином или юридическим лицом государству и обществу в результате противоправного поведения (ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ), что также соответствует публичным целям гарантий административной ответственности и целям административного наказания (ст. 3.1 КоАП РФ), но и позволяет правоприменителю индивидуализировать наказание, выбрав именно то, которое соответствует совершенному противоправному действию (бездействию).

Кроме того, в соответствии с принципом индивидуализации наказания возможность выбора размера штрафа в пределах санкции статьи Особенной части КоАП РФ с учетом различных обстоятельств совершения административного правонарушения, а также имущественного положения лица, привлекаемого к административной ответственности, обеспечивает реальность исполнения наказания и достижение целей административной ответственности.

Установление более высокого предела размера административного штрафа для должностных лиц (ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ) предполагает для них повышенные требования со стороны государства к исполнению своих обязанностей, в том числе и по соблюдению, охране и защите прав и свобод граждан, привлекаемых к административной ответственности.

Административный штраф может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания.

Также размер административного штрафа не может быть установлен с превышением пределов, перечень которых четко урегулирован данным Кодексом.

Так, Бюджетным кодексом РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ в статье 46 определены основы зачисления штрафа в бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и другими законодательными актами Российской Федерации (п. 1 в ред. Федерального закона от 19.12.2005 № 159-ФЗ).

Административный штраф уплачивается не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки.

Важный момент, предусмотренный КоАП РФ, заключается в возможности предоставления рассрочки на уплату штрафа. Рассрочка предоставляется с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

Важной гарантией является положение о недопустимости применения такой меры административной ответственности, как административный штраф, в отношении сержантов, старшин, солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву, и курсантов военных образовательных учреждений профессионального образования до тех пор, пока ими не заключен контракт о прохождении военной службы.

3) КОНФИСКАЦИЯ ОРУДИЯ СОВЕРШЕНИЯ ИЛИ ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ. Конфисковано может быть не любое имущество, а лишь предмет, являвшийся орудием совершения или непосредственным предметом административного правонарушения, который принадлежит нарушителю. Суть конфискации в том, что право соб-

ственности на имущество принудительно и безвозмездно переходит от нарушителя к государству (орудие или предмет обращается в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ). Конфискация назначается судьей

Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику, а также изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Конфискацию следует отличать от внешне схожего с ней изъятия предмета как меры пресечения противоправного поведения и предотвращения опасных и иных нежелательных для общества последствий;

4) ЛИШЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО ПРАВА. Речь не идет о лишении любого из прав, которыми обладает гражданин. Данный вид административных наказаний распространяется на специальные права граждан (право управления транспортными средствами, право охоты, право на эксплуатацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств) Лица, которые злоупотребляют предоставленными специальными правами и неправильно пользуются ими, могут быть лишены этого права только судьей на срок от 1 месяца до 3 лет.

В качестве исключения из общего правила в соответствии с принципом гуманизма лишение специального права не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, что не подра-

зумекает освобождения его от административной ответственности. Однако управление транспортным средством в состоянии опьянения, уклонение от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, оставление указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся, управомочивает федеральные исполнительные органы (должностных лиц) привлечь это лицо к ответственности и обеспечивает условия для вынесения судебного решения и применения в виде меры административной ответственности данного вида наказания

Также государство гарантирует лицам, для которых, например, охота является основным законным источником средств к существованию, что лишение специального права в виде права охоты не будет к ним применено, однако это не означает освобождения данной категории лиц от административной ответственности.

5) АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АРЕСТ. Является наиболее суровой мерой административной ответственности. Суть его заключается в кратковременной изоляции от общества на срок не более 15 суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах до тридцати суток. .

Данное административное наказание применяется в исключительных случаях за совершение административных правонарушений, близких к преступлениям. Решение о назначении административного ареста принимается судьей. Срок административного задержания входит в срок отбывания административного ареста.

Административный арест не может применяться

- к беременным женщинам,
- к женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет,
- к лицам, не достигшим возраста 18 лет;
- к инвалидам I и II групп;
- к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы
- к гражданам, имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

6) АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА. Заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных лиц через Государственную границу России, за ее пределы, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — в контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых лиц из России.

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

Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим - иностранным гражданам.

В целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении.

7) ДИСКВАЛИФИКАЦИЯ. Заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация назначается только в судебном порядке на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к лицам, занимающимся частной практикой, к лицам, являющимся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - многофункциональный центр), работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, или работниками государственного учреждения, осуществ-

ляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества, либо к тренерам, специалистам по спортивной медицине или иным специалистам в области физической культуры и спорта, занимающим должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо к экспертам в области промышленной безопасности, медицинским работникам, фармацевтическим работникам.

8) АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. Заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на

торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Административное приостановление деятельности назначается судьей. За административное правонарушение, предусмотренное частью 3 статьи 9.1 настоящего КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Данный вид наказания введен Федеральным законом РФ от 09.05.2005 № 45-ФЗ.

9) ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ. Заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей.

Вид, место и время работ согласовывается с органами местного самоуправления. Как правило сами работы не требуют какой либо квалификации или определенных профессиональных навыков и чаще всего выражаются в уборке территорий, обработке зеленых насаждений, покраске заборов и т.п.

Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Данный вид наказания введен Федеральным законом РФ от 08.06.2012 № 65-ФЗ.

10) АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ЗАПРЕТ НА ПОСЕЩЕНИЕ МЕСТ ПРОВЕДЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЙ В ДНИ ИХ ПРОВЕДЕНИЯ. Заключаются во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

Введение данного наказания связано прежде всего с участвовавшими случаями совершении массовых хулиганских проявлений во время проведения футбольных и иных состязаний.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

Данный вид наказания введен Федеральным законом РФ от 23.07.2013 № 192-ФЗ.

8.5. Общие правила назначения административного наказания

Наказание за совершение административного правонарушения налагается в пределах и в точном соответствии с законом, предусматривающим ответственность за данное правонарушение. Однако законодатель ввел целый ряд изменений в КоАП РФ, которые предусматривают ряд особенностей при назначении административного наказания.

При назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, судья может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ. Контроль за исполнением такой обязанности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, а для должностных лиц - не менее пятидесяти тысяч рублей.

В этом случае размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ.

В случаях, когда административное правонарушение зафиксированно с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи административное наказание назначается в виде административного штрафа. При этом размер назначаемого административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи раздела II КоАП РФ, а в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи раздела II КоАП РФ предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей.

При назначении административного наказания в соответствии с частью 3.2 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ.

Административные наказания должны налагаться полномочным органом (должностным лицом) с учетом характера совершенного правонарушения (объекта посягательства, последствий, распространенности деяния и состояния борьбы с ним) и обстоятельств, смягчающих (отягчающих) ответственность. Кроме того, если субъектом правонарушения выступает физическое лицо, учитывается также личность виновного, его имущественное положение, для юридических лиц — имущественное и финансовое положение.

К обстоятельствам, смягчающим ответственность за административные правонарушения, ст. 4.2 КоАП РФ относит:

- 1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- 2) добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;
- 3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об

административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;

4) оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;

5) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;

6) добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;

7) добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль;

8) совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;

10) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, смягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, смягчающих

административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

К обстоятельствам, отягчающим ответственность за административные правонарушения, ст. 4.3 КоАП РФ относит:

- 1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- 2) повторное совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения;
- 3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;
- 4) совершение административного правонарушения группой лиц;
- 5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- 6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, отягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, отягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Следует иметь в виду, что данные отягчающие обстоятельства не могут учитываться как таковые в случае, если они являются квалифицирующими признаками административных правонарушений в соответствии с нормами КоАП РФ.

При нескольких административных правонарушениях, совершенных одним и тем же лицом, административное наказание налагается за каждое правонарушение в отдельности. Однако если при этом дела одновременно рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), то взыскание налагается в пределах только одной санкции.

Административные наказания могут быть назначены:

- 1) не позднее 2 месяцев со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся правонарушении — 2 месяцев со дня его обнаружения;
- 2) не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся правонарушении — со дня обнаружения — за ряд административных правонарушений, указанных в ч.1 ст. 4.5 КоАП (за нарушение законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, за совершение таможенных, налоговых и других правонарушений);
- 3) не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся правонарушении — со дня обнаружения — при применении дисквалификации;
- 4) в случае отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения, но при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении.

Данные сроки могут быть приостановлены до передачи материалов дела уполномоченному органу (должностному лицу) при удовлетворении ходатайства гражданина о рассмотрении дела по месту жительства.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрено правило, согласно которому лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Указанный срок (один год) учитывается при квалификации правонарушения как повторного, что служит обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

Законодатель предоставил право органу (должностному лицу), решающему дело, при малозначительности совершенного административного правонарушения освободить правонарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Устное замечание не является мерой административной ответственности и не влечет юридических последствий для правонарушителя.

Если в результате административного правонарушения нанесен имущественный вред, то судья, рассматривая дело, вправе, при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. В случае если дело рассматривается иным уполномоченным органом (должностным лицом), спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом по правилам гражданского судопроизводства. Споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, рассматриваются также в судебном порядке.

Глава 9. Производство по делам об административных правонарушениях

9.1. Понятие и особенности административного процесса

Административный процесс — совокупность действий, совершаемых исполнительными органами для реализации возложенных на них задач и функций.

Особенности административного процесса:

- это разновидность властной деятельности субъектов исполнительной власти;
- его цель — достижение определенных юридически значимых результатов и разрешение управленческих дел;
- промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах;
- регулируется административно-процессуальными нормами.

Административный процесс можно разделить на три стадии (в зависимости от содержания):

- процесс административного правотворчества;
- оперативно-распорядительный процесс;
- административно-юрисдикционный процесс.

Стадии подразделяют в зависимости от целей и задач, стоящих перед ними; для каждой стадии характерен свой круг участников, различен их правовой статус; различны сроки совершения действий на каждой стадии; для каждой стадии определен свой специфический круг юридических фактов; различается процессуальное оформление итогов.

Общими для каждой стадии и всего административного процесса в целом являются следующие стадии:

- анализ ситуации (собирается и изучается информация: административное расследование и др.);
- принятие решения (обязывает, запрещает, уполномочивает, прекращает);
- исполнение решения.

9.2. Общие положения производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях — особый вид процессуальной деятельности, урегулированная законом процедура рассмотрения определенной группы дел по наложению административных наказаний. Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях является составной частью административного процесса.

Задачи производства по делам об административных правонарушениях, согласно ст. 24.1 КоАП РФ:

- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение всех обстоятельств каждого дела;
- разрешение его в соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Система принципов производства по делам об административных правонарушениях основывается на принципах — основных положениях, руководящих идеях, закрепленных в Конституции РФ, административном и ином законодательстве.

Система принципов:

- *принцип законности* (точное и неуклонное исполнение закона всеми участниками административных правоотношений);
- *обеспечение привлекаемому к ответственности права на защиту* (лицо, привлекаемое к административной ответственности, пользуется на всех стадиях производства правами для доказывания своей невиновности либо для приведения обстоятельств, смягчающих ответственность);
- *гласность* производства по делам об административных правонарушениях (производство по делам об административных правонарушениях осуществляется гласно и открыто, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению охраняемой законом тайны или если этого требуют интересы

обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях);

- *принцип объективной истины* (в ходе рассмотрения дела должны выявляться все обстоятельства: факт совершения правонарушения, виновность или невиновность лица, привлекаемого к административной ответственности, смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства и др.);
- *принцип оперативности* (сжатые сроки рассмотрения дел, наложения административных наказаний и др.);
- *принцип равенства* граждан перед законом и органом, рассматривающим дело (независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования и других обстоятельств);
- *принцип непосредственности* (дела об административных правонарушениях рассматриваются в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности);
- *принцип публичности* (законодательство об административных правонарушениях осуществляется в интересах государства и от его имени);
- *принцип состязательности* (участники производства по делам об административных правонарушениях наделены равными процессуальными правами);
- *принцип национального языка* (лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства, приносить жалобы на родном языке либо ином избранном им языке общения и пользоваться услугами переводчика).

***Обстоятельства, исключающие производство по делу
об административном правонарушении.***

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств (ст. 24.5 КоАП РФ):

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе достижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий или бездействия возраста, предусмотренного законом для привлечения к административной ответственности;
- невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении или постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

9.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях

Субъекты производства по делу об административном правонарушении образуют несколько групп в зависимости от их процессуальной роли.

Компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определять движение и судьбу дела:

- административные комиссии при местных администрациях районов, городов, поселков;
- администрации районов, городов, поселков, сел;
- районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- судьи (мировые судьи, судьи гарнизонных военных судов, судьи арбитражных судов);
- органы внутренних дел (полиция);
- органы (должностные лица), осуществляющие административно-надзорные функции (прокурор, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, налоговые органы, федеральная служба по контролю за наркотиками, таможенные органы и т.д.).

Субъекты, имеющие личный интерес в деле:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности;
- потерпевший (физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред);
- законные представители обеих сторон (родители, усыновители, опекуны, попечители, адвокаты, руководители организаций или иное лицо, признанное органом юридического лица).

Лица и органы, содействующие осуществлению производства:

- свидетели (лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению);

- эксперты (любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения);
- переводчики (любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении);
- специалисты (любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств);
- понятые.

Правовое положение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, регламентировано гл. 25 КоАП РФ.

9.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях предусматривает последовательное осуществление процессуальных действий на определенных стадиях. Каждая стадия завершается принятием по делу соответствующего акта, ей присущи свой круг участников, свои процессуальные документы.

Различают следующие стадии производства по делам об административных правонарушениях:

1. Возбуждение дела об административном правонарушении (гл. 28 КоАП РФ), его этапы не так четко различаются, как на последующих стадиях производства. На данной стадии количество этапов зависит от формы производства: упрощенной, общей, особой. Эти формы различаются по полноте про-

цессуальных действий. Для каждой из них присущ этап возбуждения административного дела; составление протокола об административном правонарушении отсутствует при упрощенной форме производства; административное расследование характерно для особой формы производства.

2. Рассмотрение административного дела компетентным органом и принятие соответствующего решения (гл. 29 КоАП РФ) состоит из следующих этапов:

- подготовка к рассмотрению дела;
- анализ обстоятельств дела и его правовая оценка;
- принятие и оформление решения (постановления) по делу;
- доведение принятого решения до сведения.

3. Пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях (гл. 30 КоАП РФ), этапы данной стадии:

- обжалование, опротестование постановления;
- подготовка к рассмотрению жалобы (протеста прокурора) на постановление;
- рассмотрение жалобы (протеста);
- решение по жалобе (протесту) и его оглашение;
- пересмотр решения, вынесенного по жалобе (протесту) на постановление по делу.

4. Исполнение постановления (гл. 31 КоАП РФ) состоит из следующих этапов:

- обращение постановления к исполнению;
- реальное исполнение наказания, установленного постановлением (решением);
- окончание производства по исполнению постановления (решения).

9.5. Протокол об административном правонарушении

Согласно ст. 28.2. КоАП, составляется протокол о совершении административного правонарушения за исключением случаев, когда дело возбуждено прокурором (ст. 28.4 КоАП) и когда административное взыскание налагается на месте совершения проступка (ч. 1 ст. 28.6 КоАП).

Сведения, указываемые в протоколе об административном правонарушении:

- дата и место его составления;
- должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших (если имеются свидетели и потерпевшие);
- место, время совершения и событие административного правонарушения;
- статья КоАП или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение;
- объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;
- иные сведения, необходимые для разрешения дела.

В протоколе делается отметка о том, что всем участникам производства по делу разъяснены их права и обязанности (право заявлять ходатайства, представлять доказательства и др.). Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Кроме того, в протоколе должны быть подписи его составителя, а также физического лица или законного представителя юридического лица, в отноше-

нии которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему по их просьбе вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях.

Статья 28.3 КоАП регламентирует подведомственность административных дел, закрепляя, кто вправе составить протокол о совершении административного правонарушения, предусмотренного каждой статьей (или частью статьи) Особенной части КоАП.

Протоколы об административных правонарушениях составляются:

- должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях — судьями, полицией, налоговыми органами, таможенными органами и др. (гл. 23 КоАП);
- должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов, перечисленных в п. 1—81 ч.2 ст. 28.3 КоАП по делам, отнесенным к их подведомственности;
- членами избирательных комиссий, комиссий референдумов в отношении протоколов о нарушении правил проведения выборов и референдумов;
- членами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- инспекторами Счетной палаты РФ;
- должностными лицами государственных внебюджетных фондов;
- должностными лицами, уполномоченными субъектами РФ.

Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения.

Если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования. Срок расследования не должен превышать одного месяца, но может быть продлен на такой же срок. По делам о нарушении таможенных правил расследование должно быть закончено в шестимесячный срок.

9.6. Рассмотрение дел об административных правонарушениях

Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, правильно ли оформлены иные материалы дела;
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы.

Обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела

Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано административное дело, не могут его рассматривать в случае, если это лицо:

- 1) является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;
- 2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

В этих случаях судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних и некоторые другие рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дело об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, может быть рассмотрено по месту учета транспортного средства.

Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении

Дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и дру-

гих материалов дела. Этот срок может быть продлен мотивированным определением судьи, органа, должностного лица, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц (например, если необходимо дополнительное выяснение обстоятельств дела).

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания

Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении

При рассмотрении дела об административном правонарушении выясняются и анализируются все обстоятельства правонарушения: оглашается протокол об административном правонарушении и иные материалы дела; заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства. Закон устанавливает процессуальные требования к порядку рассмотрения административного дела: объявляется, кто рассматривает дело (должность, Ф.И.О. либо название органа), какое дело подлежит рассмотрению, устанавливается явка участников производства по делу, им разъясняются их права и обязанности, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства и т.д. (ст. 29.7 КоАП).

В случае необходимости осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с кодексом.

Протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении составляется при рассмотрении дела коллегиальным органом (комиссией по делам несовершеннолетних, административной комиссией и др.).

Принятие и оформление решения (постановления) по делу. ***По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:***

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносятся определение:

- 1) о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ;
- 2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

Таким образом, постановление выносится, если разбирательство по делу закончено. В постановлении указываются обстоятельства, установленные при рассмотрении дела: имел ли место состав правонарушения, дается его юридическая квалификация по статье кодекса или закона субъекта РФ, указывается наказание либо основания прекращения производства по делу и др.

Принятие определения означает, что дело может быть рассмотрено в другое время, другим субъектом или по нему необходимо провести дополнительное расследование.

Доведение принятого решения до сведения

Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического (юридического) лица, в отношении которых оно вынесено, а также по-

терпевшему по его просьбе либо высылаются указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

9.7. Обжалование и пересмотр постановлений об административных правонарушениях

Глава 30 КоАП РФ регламентирует порядок пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано следующими лицами:

- лицом, в отношении которого ведется производство по делу;
- потерпевшим;
- законными представителями физического (юридического) лица;
- защитником.

Постановление обжалуется:

- 1) вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- 3) вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении.

Жалоба на постановление подается судьбе, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в

соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.

Если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности в течение трех суток.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо:

- 1) выясняет, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 2) разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;
- 3) направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со

всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу.

Жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

Жалоба рассматривается судьей, должностным лицом единолично; они не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

По результатам рассмотрения жалобы выносятся одно из следующих решений:

- 1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- 2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;
- 3) об отмене постановления и прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;
- 4) об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований КоАП, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;
- 5) об отмене постановления и направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом. При рассмотрении жалобы на постановление по делу об администра-

тивном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, должностного лица.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

Копия решения по жалобе в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подала им жалобы либо прокурору по его просьбе.

Решение по жалобе может быть обжаловано в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд.

9.8. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

- 1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;
- 2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;
- 3) немедленно после вынесения, не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного

самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесшие постановление.

В случае рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном правонарушении и (или) на последующее решение по жалобе, протесту, вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу.

Если постановление по делу об административном правонарушении не было обжаловано или опротестовано в установленные сроки, оно направляется в орган, должностному лицу, уполномоченным обращать его к исполнению, в течение трех суток со дня его вступления в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы, протеста — со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение.

Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченными на то органом, должностным лицом в порядке, установленном ст. 32 2—32 11 КоАП, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ.

Принудительное исполнение постановления о наложении административного штрафа, а также исполнение постановления о назначении административных наказаний в виде конфискации вещи, являющейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, совершаются судебным приставом — исполнителем (за исключением постановления о конфискации оружия и боевых припасов).

Постановление о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу, определенных ст. 24.5 КоАП, приводится в исполнение в порядке, предусмотренном КоАП (за исключением разрешения споров с возмещением имущественного ущерба, компенсацией морального вреда, причиненных незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, рассматриваемых судом в порядке гражданского судопроизводства).

Если одновременно с вопросом о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение решается вопрос о возмещении имущественного ущерба, то в постановлении о назначении административного наказания указываются размер ущерба, подлежащего возмещению, сроки и порядок его возмещения.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное правонарушение, при этом каждое вынесенное постановление о назначении административного наказания приводится в исполнение самостоятельно.

Отсрочка и рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания (в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа, за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассро-

чена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Приостановление исполнения постановления о назначении административного наказания

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение.

Принесение протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает исполнение этого постановления.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае:

- 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законодательством порядке умершим;
- 4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных ст. 31.9 КоАП;
- 5) отмены постановления.